

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉGLEMENTATION
DU COMMERCE DE BANQUE
ET
LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 15 Novembre 1929, à 2 heures

PAR

GEORGES PREDESCO

JURY

Président : M. W. OUALID, Professeur

Suffragants : MM. PIROU, Professeur

Roger PICARD, Professeur

LES PRESSES MODERNES

Imprimeries

45, Rue de Maubeuge

PARIS

1929

LA RÉGLEMENTATION
DU COMMERCE DE BANQUE
ET
LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 15 Novembre 1929, à 2 heures

PAR

GEORGES PREDESCO

JURY

Président : M. W. OUALID, Professeur

Suffragants : MM. PIROU, Professeur

Roger PICARD, Professeur

LES PRESSES MODERNES

Imprimeries

45, Rue de Maubeuge

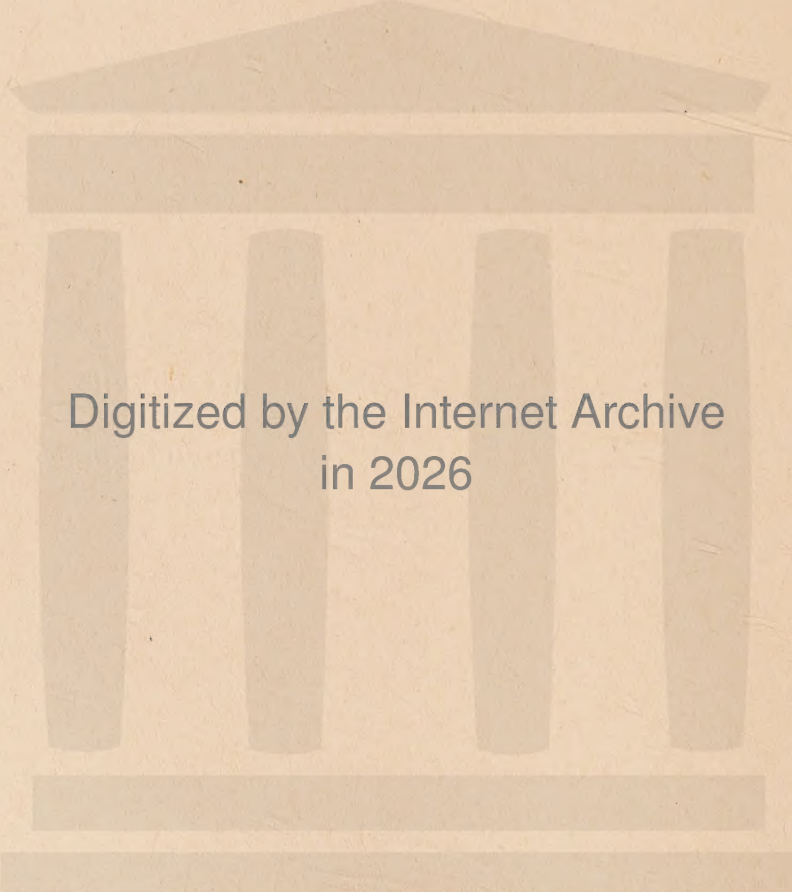
PARIS

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



*A mes parents,
en toute reconnaissance.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543731_0012

AVANT-PROPOS

Nous n'avons nullement la prétention de faire une étude complète de la « REGLEMENTATION DU COMMERCE DE BANQUE ».

Le problème est trop complexe pour essayer de le présenter sous tous ses aspects dans un ouvrage modeste comme celui-ci. En outre, les solutions que l'on a proposées sont tellement nombreuses qu'il faudrait de longues années de recherches pour les grouper et les classer, ce qui, en bonne méthode est absolument nécessaire.

C'est pour cela que nous avons décidé de limiter le problème, en laissant de côté la question de réglementation des banques ayant le privilège d'émission (**Banque de France, Banques Coloniales**) et celle des entreprises bancaires régies par des statuts spéciaux (**Crédit Foncier, Crédit Agricole**), pour nous occuper seulement de la réglementation des sociétés de crédit privées acceptant des dépôts, opérant des placements des valeurs mobilières, exécutant des ordres de bourse, etc...

Au début, après un court historique du commerce de banque, nous ferons un exposé général de la question de réglementation pour mieux situer ensuite dans l'ensemble celle que nous étudieront de plus près, notamment la réglementation protectrice de l'épargne publique.

Nous croyons plus simple de sérier les questions, tenant compte des diverses propositions de lois qui ont été faites au Parlement, au cours de ces dernières années et

qui justement ont envisagé le problème dans le sens de protection de l'épargne. Quant aux propositions qui se rattachent à la matière de réglementation des banques autres que celle que nous allons étudier, nous tâcherons de les rappeler brièvement en exposant dans chaque cas spécial les raisons invoquées pour justifier l'intervention du législateur.

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de trop insister sur des discussions, qui ont valu pourtant la célébrité des auteurs qui les ont engagées, telles les polémiques entre Lysis et Testis durant les années 1909-1910.

De même il est inutile de s'étendre longtemps sur l'importance considérable de la question de l'intervention de l'Etat dans les finances privées. Disons seulement, qu'elle mérite l'attention de l'économiste désireux d'être au courant du mouvement des idées, de l'homme politique, législateur soucieux de sauvegarder les intérêts de ceux qui l'ont élu, enfin de la grande masse des épargnants, capitalistes petits ou grands, qui demandent à être protégés contre les banquiers véreux organisateurs d'escroqueries.

L'exposition du sujet ne sera peut-être pas faite dans une forme impeccable. L'inexpérience de l'auteur, l'empêchera plus d'une fois de présenter les idées vigoureusement, car il ne veut pas prendre un parti ferme dans une discussion où des maîtres de la plume ont exercé souvent leur sagacité.

Le but de notre travail est surtout de préciser quelle est la portée pratique que l'on veut donner à l'expression de « Réglementation des Banques », considérée

comme un moyen de protéger l'épargne ou au moins d'augmenter les garanties existantes contre les malversations des aigrefins.

Nous dirons ensuite ce qu'il résulte de l'analyse des derniers projets de loi, en tenant compte à chaque instant de la conception que l'on se fait aujourd'hui du rôle des banques et des circonstances spéciales à l'époque de liquidation de la guerre.

L'auteur.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I

Du Commerce de Banque

De tout temps le rôle du banquier a été essentiellement celui d'un intermédiaire dans les affaires d'argent.

Dans le monde antique, spécialement en Egypte et à Rome, ce rôle a été mis en évidence suffisamment par les recherches des historiens et papyrologistes qui ont poussé très loin les discussions surtout sur le terrain juridique.

Le banquier intervenait pour faire les paiements du client, il pouvait prêter pour ce dernier et il présidait les ventes aux enchères des récoltes.

En parlant de cette époque éloignée, on ne peut naturellement pas entrevoir des opérations qui nécessitent l'existence de certaines créations modernes. L'activité des « argentarii et numularii » était chargée par des pratiques, du change de monnaie, c'est-à-dire l'achat et la vente des espèces, opérations d'autant plus importantes qu'il n'y avait pas à cette époque une monnaie unique ou des valeurs commerciales en circulation.

Il est intéressant de constater pourtant que les banquiers de Rome connaissaient des pratiques qui font penser aux spéculations modernes de bourse (dont l'objet était les céréales), aux placements des capitaux, aux virements en banque.

Pour être banquier il fallait avoir le « jus commercium ».

Ses attributions de gérer ses affaires personnelles et celles de ses clients peuvent être résumées en trois sortes d'opérations (1) :

1°) La collaboration dans les relations juridiques des clients;

2°) L'exécution volontaire des mandats à payer;

3°) le règlement des affaires entre clients par des virements en banque.

On a mis en lumière des textes, d'où résulte que, les banques en Egypte à l'époque des Ptolomées et plus tard sous la domination romaine ont joué un rôle de tout premier ordre.

Elles intervenaient non seulement dans presque toutes les relations d'affaires entre particuliers, mais aussi dans les rapports entre le Pouvoir et les citoyens. La banque quoique exploitée librement par des particuliers était souvent rattachée en première ligne à l'administration fiscale pour le recouvrement de l'impôt (2).

(1) G. Platon. Nouvelle Revue historique du dr. français et étranger. 1909.

(2) id.

La puissance des banquiers augmentait de façon à inquiéter les empereurs qui la redoutaient dans toutes les circonstances menaçant la paix de la Cité (1).

Au début du Moyen-Age, lorsque le crédit en temps que mode production n'a pas pris véritablement naissance, la richesse mobilière se compose de valeurs improductives, orfèvrerie, argenterie, qui ne deviennent des valeurs commerciales que si on les réalise ou si on les engage.

La véritable révolution économique produite par l'apparition dans le commerce des titres négociables ne date que du XIII^e siècle.

En effet, à la suite des croisades, grâce au commerce du Levant, le monde occidental change la période de l'économie naturelle par la période de l'économie-argent (2).

La substitution progressive du paiement en espèces, au paiement en nature, des taxes pontificales, des impôts, puis dans toutes les transactions, suivie du développement progressif du crédit, détermine une sorte de volatilisation de la richesse et favorise l'avènement au pouvoir de la classe des gens qui manipule l'argent.

(1) Une loi de l'an 404 frappe d'une forte amende les corporations des banquiers qui s'opposaient à l'intronisation du nouveau patriarche Arsace après l'exil de Saint Jean Crysostome.

Une autre loi de l'an 408 s'occupe de la réglementation des rapports des banquiers avec les gouverneurs dans les provinces où ceux-là exerçaient leur commerce.

Enfin une nouvelle de Valentinien III nous fournit un exemple de la fixation officielle du taux de change du sou d'or.

(2) Hauser; Les débuts du capitalisme ,page 18.

L'entrave apportée au développement du crédit par l'interdiction de l'Eglise, du prêt à l'intérêt est éliminée par les scolastiques. A l'affirmation « *pécunia pecunium non parit* », ils répondent par la théorie du « *lucrum cessans* », le manque de gagner et du « *damnum emergens* », la peur de perdre. Le crédit est permis pourvu qu'il soit gagé non pas directement sur des espèces monnayées, mais sur des objets matériels qui peuvent rapporter à leurs possesseurs un certain profit.

Les grandes foires où se centralise le commerce des épices du Levant et des draps de l'Occident, connaissent le paiement par compensation. On manie des créances sur une grande échelle, qui sont compensées à la fin de la foire dans les boutiques des changeurs (1).

A partir du XVI^e siècle, les grandes banques de Hambourg, de Rotterdam, de Nüremberg, etc..., dominent déjà le marché des métaux précieux. La banque de Hambourg était célèbre par son organisation, par sa fidélité et surtout par son secret. Ce sont « des banques mystérieuses dont nul ne peut connaître le capital, les « entrées, ni les sorties qui ne laissent pas saisir les « fonds déposés dans ses caisses. Les teneurs des livres « sont assermentés, fait, qui garantit la clientèle contre « toutes indiscretions ».

En France, il n'existe aucune trace de tentative sérieuse de fondation de banque de dépôt, antérieurement au règne de Louis XV. L'arbitraire était trop à l'ordre

(1) Hauser; Op. Cit.

(2) Jacques Savary; Le parfait négociant, cité par Hauser.

du jour pour qu'une institution basée sur la confiance et sur le bon ordre, fut possible (1).

La création des banques d'émission au 17^e et 18^e siècle, dans les grands pays et l'organisation que le crédit revêt, marquent une étape nouvelle du développement commercial. Dorénavant, toutes les opérations de banques roulent sur les monnaies, les métaux précieux, les capitaux mobiliers et leur placement. Le principe de la division du travail et le mouvement universel de concentration qui se poursuit dans toutes les branches de l'activité économique avec la force irrésistible des lois naturelles, acheminèrent les banques vers une spécialisation qui se réalise sous des formes et par des procédés appropriés à chaque milieu.

L'importance des banques dans la vie économique moderne est incontestable et le commerce des banques est devenu en quelque sorte une utilité sociale.

Le rôle de la banque a été résumé dans les trois propositions suivantes (2) :

1^o De régulariser et d'équilibrer dans le monde commercial et dans chacune de ses parties, sur chacun de ses marchés le prix des monnaies et des métaux précieux.

2^o De servir d'intermédiaire entre les capitaux qui cherchent un placement et le travail qui cherche des capitaux; de créer, par conséquent, un marché public, où un prix courant établi tende à ramener à un taux uniforme les contrats particuliers.

(1) I. Horn; La liberté des banquès.

(2) Courcelle-Seneuil; Traité des opérations de Banque, 12^e édition, page 65.

3° De transférer et d'échanger entre eux les divers titres de propriété des capitaux évalués en monnaie, de manière à économiser, par des compensations, à la suite des ventes opérées par le commerce de marchandises, les paiements en espèces et les transports effectifs de monnaie.

L'objet de leurs opérations est constitué par les capitaux évalués en monnaie et constatés par des titres fiduciaires.

Les opérations commerciales d'une banque résident sur la confiance que celle-ci inspire à la clientèle, c'est-à-dire sur le crédit. Or, la forme sous laquelle le crédit est pratiqué d'habitude aujourd'hui est le « dépôt ». Mais ce n'est pas le seul moyen de réaliser le crédit. Il est vrai que la majorité des banques emploie le plus souvent le « dépôt » pour se procurer les capitaux nécessaires à leur fonctionnement et l'escompte pour les prêter à ceux qui en ont besoin.

Mais il y a une catégorie de banques, appelées banques privilégiées, qui n'ont pas nécessairement besoin de recourir à des dépôts parce qu'elles peuvent employer le procédé de l'émission de billets de banque suivant les règles déterminées par leurs statuts, pour se procurer des capitaux.

En France, elles ont été toujours soumises à l'autorisation préalable et au contrôle administratif. Presque partout d'ailleurs, sauf des rares exceptions, l'émission des billets a été considérée comme l'exercice d'un droit régalien et par conséquent, elles n'ont pu échapper à l'action de la réglementation légale.

Celle-ci, nous l'avons dit, ne rentrera nullement dans l'objet de notre travail. Elle constitue une question spéciale, qui mérite d'être étudiée à part.

Les autres banques qui n'ont pas le privilège d'émission des billets, ont été classifiées d'après divers critères. On a l'habitude de distinguer selon les opérations auxquelles elles se livrent, trois sortes de banques (1) :

1° Les banques de dépôt dont l'activité, comme le nom l'indique, a ceci de caractéristique qu'elle est concentrée sur la gestion de dépôt.

Le dépôt est le moyen habituel pour la banque de se procurer des fonds. Il consiste dans le fait de recevoir l'argent d'autrui sous la forme d'un contrat de dépôt irrégulier ou de prêt et de l'employer à certaines opérations tout en restant sans cesse en état de répondre aux demandes de remboursements éventuels. Le mode normal d'employer les capitaux est l'escompte.

Mais la banque de dépôt se livre à d'autres opérations telles avances sur dépôt de titres, prêts sur reports, elle reçoit, voire même, des ordres de bourse, fait des opérations d'émission de titres, etc...

On a souvent remarqué que les banques de dépôt françaises tendent à dévier de la vieille spécialisation, en élargissant le cercle de leur activité par l'augmentation du nombre des opérations auxquelles elles doivent normalement se prêter.

Par l'utilisation du dépôt, la banque vient directement au service des industriels et des commerçants en escomptant leurs traites, en favorisant leurs exportations, en un mot par l'ouverture de crédits à court terme, la banque facilite le progrès économique.

(1) A. Sayous; Les banques de dépôt, les banques de crédit et Sociétés financières, page 16.

Tout en retirant des gros profits par ces opérations la banque court un risque appréciable, celui de n'être pas en état de répondre aux demandes de remboursement des dépôts.

Ici, se pose un important problème : la liquidité des banques. Une banque de dépôt doit établir une juste proportion entre ses exigibilités immédiates et ses disponibilités. Il n'y a pas de critérium absolu pour la fixation de ce rapport. Il y a des indices qui montrent à la banque les moments de resserrements. L'art du banquier consiste à savoir déterminer ce rapport en fonction des circonstances.

Une estimation trop élevée des demandes de remboursement des dépôts à vue, laisse improductifs les capitaux qui sont rénumérés d'un intérêt (assez faible d'ailleurs); une estimation trop faible, peut mettre la banque dans l'impossibilité de payer « à vue » les retraits.

Une maison de commerce ordinaire travaille surtout avec son propre capital. Une banque de dépôt travaille principalement avec l'argent des autres, procuré au moyen des dépôts. Les dépôts sont généralement supérieurs au capital de la banque. Son capital propre est placé à terme, dans des achats d'immeubles nécessaires à son fonctionnement ou bien dans des achats de titres, opérations qui ne sont pas les plus courantes pour une banque de dépôt. Il sert de garantie aux déposants. Plus le capital de la banque est grand, plus est grande la garantie des déposants, leur dépôt ne risquant pas d'être entamé dans les pertes que la banque pourrait éprouver.

La liquidité varie selon la conception que le praticien se fait de son rôle. D'une manière générale elle doit

être considérée comme la possibilité pour la banque de faire face aux demandes de remboursement. Les principes les plus élémentaires recommandent une extrême prudence aux dirigeants d'une banque de dépôt.

Ils doivent mettre un coffre ou bien prendre des dispositions en vue de pouvoir se procurer immédiatement toutes les sommes nécessitées par les retraits. Les placements doivent être échelonnés de façon qu'ils soient en fonction des dépôts que l'on possède.

On a l'habitude d'opposer les éléments de l'actif, notamment le portefeuille commercial et le portefeuille titres, au dépôt, aux comptes courants et aux acceptations (1) inscrit au passif.

Le portefeuille commercial se compose de lettres de change, des mandats et des billets à ordre transmissibles par voie d'endossement. Ils couvrent suffisamment les dépôts. Le portefeuille titres, composé des valeurs négociables en bourse est sujet à des variations (2).

Ces deux éléments du bilan doivent être la contrepartie des exigibilités immédiates, c'est-à-dire des dépôts « à vue ».

Les avances commerciales et industrielles, qui dans une banque de dépôt doivent être à court terme, trouvent la contrepartie dans les exigibilités à très courte échéance (dépôts à préavis).

En conclusion ce qui caractérise une banque de dépôt c'est qu'elle se concentre spécialement sur la gestion des dépôts, qui sont de deux sortes :

(1) L'acceptation, opération journalière qui consiste non à remettre des espèces au porteur de la lettre de change, mais à accepter par sa signature, la traite.

(2) Albin Huart; L'organisation du crédit en France.

A) A vue;

B) A préavis ou à courte échéance,

d'où le corrolaire très important : une banque de dépôt ne doit se livrer qu'à crédit à court terme.

1°) La banque de crédit s'occupe surtout avec le prêt des sommes disponibles entre ses mains profitant de la confiance qu'elle inspire, pour tenir tête à la faillite dont est menacé un de ses clients, soit par des avances temporaires à découvert, soit par l'escompte du papier à longue échéance.

Elle travaille avec son propre capital, mais elle accepte des dépôts qui sont généralement à échéance fixe ou à longue échéance. L'acceptation des dépôts à vue est rare. Normalement une banque de crédit doit les éviter à cause du risque imminent qu'ils présentent, c'est-à-dire la demande imprévue de remboursement nuisible à la liberté qui fait faire les bonnes affaires.

Les prêts qu'une banque de crédit accorde sont des véritables secours portés à l'industrie, au commerce, à l'esprit de l'entreprise. Mais ils sont très dangereux. On a vu de grandes maisons de banque, qui se sont livrées à des opérations de ce genre, mais faites avec des dépôts remboursables à vue, violant ainsi les règles élémentaires sur l'emploi des dépôts, mais qui ont été punies par leur désastre qui n'a pas tardé de les toucher.

« L'expérience a montré qu'un grand nombre de
« banquiers s'était compromis pour avoir ouvert légèrement dans un moment où leur caisse était surchargée,
« des crédits à leur clientèle. En effet, dans l'état normal, lorsqu'un banquier ouvre un compte il prend ses
« renseignements, fait des réflexions et décide en lui-

« même jusqu'à quel point il va s'engager. S'il va plus
« tard au-delà de sa résolution première, pour se débar-
« rasser d'une encaisse trop lourde, il agit sous l'impul-
« sion d'une cause extérieure et d'un état de passion qui
« peut troubler son jugement. Il y a gros à parier qu'il
« place mal, de manière à nuire peut-être à son client
« et à lui-même » (1).

La tentation est assez grande pour le banquier qui voit sa caisse bien garnie par les dépôts offerts de tous les côtés, de se livrer à toutes sortes d'opérations qui augmentent d'autant ses profits. La spéculation est une maladie assez courante qui fait oublier de bien peser les grandes alternatives d'abondance et de rareté des disponibilités, en rapport toujours avec les exigences.

II°) Les sociétés financières peuvent être conçues comme une sorte de commissionnaire dont les fonctions consistent à recevoir en dépôt des fonds qui vont être placés en valeur mobilière. Leurs profits sont réalisés au moyen de diverses commissions que les banques de ce genre perçoivent pour l'achat et la vente des valeurs, pour l'inscription de rentes, actions et autres titres.

L'existence d'une telle banque suppose d'abord un centre de concentration des affaires de placement, puis d'une agglomération des fonds dans ses caisses.

Naturellement une banque d'affaires peut travailler avec son propre capital; il y en a quelques unes qui se sont développées dans les grandes villes comme Londres, Paris et New-York grâce à l'ampleur des affaires dans ces centres et sont arrivées graduellement au sommet de la hiérarchie financière. Mais la plupart des sociétés financières, banques d'affaires, emploient l'argent des

(1) Courcelle-Seneuil; Op. Cit. page 180.

épargnants que ceux-ci déposent à leurs guichets en vue d'un placement. La banque se borne à des comptes d'espèces qu'elle doit fournir aux déposants, et à l'exécution des ordres qu'elle reçoit sur la négociation des titres. On peut comparer son rôle avec celui du coulissier qui opère les ventes et les achats des titres en concurrence avec les agents officiels de change.

Le banquier spécialisé dans cette branche d'activité financière, reçoit quelquefois des mandats lui donnant des pouvoirs très étendus. La confiance qu'il inspire aux clients fait obtenir de celui-ci la faculté d'effectuer une opération pour son compte, si bon lui semble, justifiant par cela même le dicton : que le commerce de banque est l'emploi de l'argent d'autrui. La responsabilité du banquier n'est pas engagée au point de vue du résultat de l'opération. Il se retire derrière le mandat qu'il a reçu et qui l'oblige à vendre ou à acheter tout simplement, lui laissant ainsi la liberté d'action.

Il y a des banques de placement qui opèrent avec leurs propres capitaux, souvent considérables et qui trouvent des bénéfices assurés dans des opérations d'émission de titres. Celles-ci s'occupent surtout avec la prise ferme des emprunts et avec des titres dans la clientèle. Pour cela son crédit doit être suffisamment grand parce que ce sont des opérations de grande envergure. Une fois l'engagement de lancer l'emprunt pris, il s'agit d'écouler dans le public, les titres. La banque peut très bien garder un certain paquet de titres dans son portefeuille ; c'est ce qu'elle fait lorsqu'il s'agit de valeurs sûres, d'autant plus qu'elle n'est pas obligée de couvrir des exigibilités immédiates comme une banque de dépôt proprement dite. Son portefeuille n'est pas exposé aux demandes de remboursement de la part des déposants à vue ou à

courte échéance, parce qu'elle ne reçoit pas de tels dépôts ; mais ce portefeuille est très sensible aux paniques de la Bourse. En effet, il est possible que les titres ne soient pas de ceux sur lesquels la banque centrale d'émission fait des avances ; puis les titres ne sont pas escomptables comme le papier de commerce. Il arrive souvent que la banque soit amenée à soutenir les cours d'une valeur émise par ses soins, parce que, bien que le titre une fois négocié, la banque soit dégagée de toute responsabilité, la ruine des souscripteurs fait peser sur elle une responsabilité morale très légitime. Le grand souci d'une société financière, en général, doit donc être celui de choisir soigneusement les titres et de bien veiller ensuite à ce que les réserves soient renforcées, de façon à résister efficacement à tout accident imprévu.

Cette classification en banque de dépôt, banque de crédit et sociétés financières, assez courante en France, ne correspond pas rigoureusement à la réalité. En Allemagne on pourrait trouver certaines banques qui justifieraient dans une large mesure l'appellation de « banque financière », mais en France il serait embarrassant de trouver un établissement qui correspondit exactement à une définition de la classification ci-dessus. Il est difficile de trouver une définition assez compréhensible pour embrasser l'ensemble des opérations de banque.

Les banques pourront être classifiées différemment selon le critérium adopté (au point de vue des ressources, du rôle économique, de la nature juridique des opérations, de l'importance du rôle ou enfin au point de vue du risque couru).

Il est peut-être mieux dans la question qui nous préoccupe de se tenir aux distinctions résultant de la pratique courante des affaires de banque. On s'aperçoit que dans le domaine financier privé il y a deux marchés :

A) Le marché des capitaux, c'est-à-dire l'accumulation des fonds entre les mains de banques de dépôt en attente d'emplois;

B) Le marché financier où se centralisent les capitaux qui vont être affectés à des emplois prolongés.

En outre dans la clientèle des grands établissements de crédit, il y a une division nettement marquée; d'une part les capitalistes qui confient leur argent aux banques, d'autre part les commerçants, les industriels et tous ceux à qui la banque consent des crédits.

La réglementation protectrice que l'on réclame aujourd'hui porte surtout sur les relations entre les banques et les capitalistes déposants.

Pour finir avec nos explications sur le commerce de banque, nous allons rappeler que l'organisation du crédit dans divers pays a subi l'influence des diverses circonstances d'ordre historique et que l'évolution a suivi les habitudes variables de chaque peuple.

Les conditions qui ont présidé à la formation du système bancaire dans un pays différent de celles d'un autre.

Pour illustrer les affirmations ci-dessus, par quelques exemples pratiques, nous allons comparer les caractères que les opérations de banque revêtent dans trois pays : l'Allemagne, l'Angleterre et la France.

Avant la guerre, les banques allemandes commandaient directement l'industrie par des découverts dont la contre-partie était soit les dépôts de la clientèle, soit leur propre capital (1).

(1) Voir aussi « Journal des économistes » de Mars 1926, P. Caboue.

Le réescompte à la Reichsbank et des emprunts à court terme sur les places étrangères contribuaient de temps en temps à assurer le bon fonctionnement du système. Les banques comptaient sur l'augmentation des dépôts, toujours croissante, pour se lancer avec courage dans la commandite industrielle. Les fonds étaient immédiatement employés pour la constitution des nouvelles usines ou pour l'agrandissement des anciennes. La Reichsbank réescomptait la lettre de change sans beaucoup de difficultés. Elle exigeait seulement deux signatures sans s'intéresser de l'origine commerciale de la lettre comme l'impose les statuts de la Banque de France. En période normale tout fonctionnait bien, le progrès économique était marqué par un solde positif. Mais il suffisait d'un petit resserrement de crédit pour qu'une grande surexcitation s'emparât du marché financier de Berlin.

Après la guerre, pendant la période d'inflation les banques ont continué à accepter des traites, qu'elles réescomptaient directement à la Reichsbank.

Actuellement, la Reichsbank a réduit les facilités de réescompte et les entreprises bancaires cherchent des crédits à l'étranger. Mais ces emprunts à l'étranger ne suffisent pas et l'Allemagne se plaint du manque de crédit.

Cette commandite industrielle de grande envergure n'était que la conséquence d'une politique d'expansion industrielle suivie dans ce pays jusqu'à la guerre.

En Angleterre, les banques sont plus indépendantes vis-à-vis de la banque d'émission. Cela découle nécessairement du fait que pour les règlements intérieurs on emploie sur une grande échelle les chèques, ce qui restreint

la pratique de réescompte. Toutefois la traite est employée utilement pour les règlements extérieurs où le chèque est quelquefois inopérant, soit à cause de l'importance des sommes, soit parce que les vendeurs et les acheteurs ne se connaissent pas, ce qui rend indispensable l'intervention d'une banque acceptante.

Le crédit que les banques anglaises accordent à l'industrie et au commerce national prend la forme des avances et des découverts. Une circulation spéciale est alimentée par le papier de crédit qui représente les avances faites par les banques anglaises à l'étranger.

La spécialisation, la division du travail sont strictement appliquées.

Le placement des valeurs, le commerce des titres sont entre les mains des banquiers spécialisés.

Le portefeuille titres des banques de dépôt renferme pour la plus grande partie des fonds d'Etat anglais et bons du Trésor.

En France, l'opération fondamentale des banques est l'escompte. Elle trouve sa raison d'être dans les circonstances qui ont amené la création de la Banque de France. A ce moment là, l'escompte était considéré comme la forme la plus naturelle de la distribution du crédit. L'émission des billets devait être dans une corrélation étroite avec l'escompte, conception qui passa dans les statuts de la Banque de France. L'assurance du réescompte, la législation commerciale qui considère comme propriétaire de la provision le porteur de la lettre de change, contribuèrent dans une large mesure au développement de l'escompte.

Pourtant l'escompte ne donnait pas avant la guerre de grands bénéfices. En échange les banques françaises

réalisaient des profits appréciables par la participation à des émissions ou mises en vente de titres et les syndicats touchaient des commissions assez élevées pour le placement des valeurs .

La guerre enleva aux banques le rôle prépondérant dans les placements des valeurs mobilières. Elles continuèrent tout de même à toucher des commissions importantes de l'Etat à qui elles prêtaient leurs guichets pour la mise en vente des bons d'emprunt.

Les troubles monétaires, conséquence de la guerre, déterminèrent dans les milieux des épargnants français un courant de répugnance pour les valeurs à revenu fixe. Ceux-ci cherchaient les valeurs étrangères. La loi interdisant l'exportation des capitaux obligea les banques à créer des sociétés à l'extérieur. Entre ces faits, le loyer d'argent augmente et l'escompte devenu très rémunérateur remplace les bénéfices que les banques réalisaient jadis par l'émission de valeurs mobilières.

Les soi-disant banques d'affaires sont en quête de dépôts et ont créé des services d'escompte pour donner un emploi rémunérateur à leurs fonds.

En comparant l'évolution des systèmes bancaires dans ces trois pays seulement, on peut conclure que les principes des opérations bancaires sont «sensiblement les mêmes dans tous les pays» (1), mais la pratique des affaires, la législation commerciale et civile, ainsi que celle qui régit les banques d'émissions, la mentalité des habitants, l'abondance et la rareté des capitaux sont autant de facteurs qui modifient tellement le caractère du commerce

(1) Voir l'article de Monsieur Pierre Caboue, dans le « Journal des économistes » du 15 Mars 1926.

de banque que souvent il est difficile de tirer des règles communes. Nous mentionnons cette remarque de Monsieur Pierre Caboue, parce que nous allons l'invoquer lorsque nous discuterons les arguments d'analogie que certains esprits trouvent opportuns en matière de réglementation des banques en France.

CHAPITRE II

De l'Épargne et de son emploi

Nous avons vu précédemment comment l'essor des grands établissements de crédit a fixé leur rôle par voie de conséquence. Ils ont fait connaître aux épargnants les avantages du dépôt et ont réussi ainsi à centraliser les fonds nécessaires pour lancer les grandes affaires.

Si on demandait par quel moyen se forment ces capitaux tout le monde répondrait : par l'épargne.

Et comme stimulant indispensable, à la formation de l'épargne on mentionne l'initiative des entrepreneurs et l'esprit d'invention.

Sans entrer dans les nombreuses controverses que la notion de l'épargne suscite en doctrine, l'on est d'accord à admettre qu'elle est de l'essence même du progrès dans la vie économique.

Qu'elle soit appelée épargne-réserve ou épargne-créatrice, épargne-économie ou épargne-prévoyance, qu'elle soit considérée comme une condition de la formation du capital ou bien la cause originaire de celui-ci, l'épargne consiste généralement, dans la mise en réserve d'une partie des disponibilités présentes pour la satisfaction des besoins futurs.

Elle suppose donc un excédent de la production sur la consommation.

Son utilité sociale est indiscutable.

Les prélèvements de l'ouvrier sur le produit de son travail ou ceux du rentier sur le montant de ses revenus,

viennent sans cesse alimenter le marché des capitaux et le marché financier par le dépôt en banque, qui tout en laissant l'argent à la disposition du déposant permet néanmoins de l'utiliser dans les affaires.

Le dépôt en banque à son tour, remplaçant l'ancien mode de thésaurisation en cachette ou en coffre, a pris une place particulièrement importante dans la vie des nations. Au lieu d'une thésaurisation stérile, l'on se trouve en face d'une thésaurisation active, pour créer des capitaux neufs et réviser les capitaux anciens. Les placements effectués par les banques chaque jour et l'escompte des traites des commerçants, sont des opérations courantes aujourd'hui et le moindre trouble apporté à leur fonctionnement normal, secoue tout l'organisme économique du pays.

Il y a une vérité souvent répétée que : le crédit ne se gouverne pas. Ceux qui veulent le brider, lui imposer des modalités ne font qu'intervenir des éléments perturbateurs.

De même l'orientation des capitaux, suit la route tracée par une série de conditions qui échappent aux textes de lois, telle la recherche de sécurité, le rendement, la plus-value, compliquée de beaucoup d'autres d'ordre financier, politique, social ou psychologique.

De ce point de vue, la France offre un terrain d'études particulièrement intéressantes.

Jadis le placement le plus en vogue était l'achat des terres. Lorsque les placements agricoles cessèrent d'être rémunérateurs, c'est vers les maisons et terrains des grandes villes que se dirigèrent les capitaux. Peu à peu, ceux-ci perdirent eux aussi leur attrait et furent remplacés en grande partie par les valeurs mobilières. Celles-ci

servent aux opérations les plus variées et possèdent un large pouvoir de diffusion dans le public. D'un montant peu élevé, elles sont à la portée de toutes les bourses. Ce mode de placement est tombé un moment en défaveur du public, après la guerre, à cause des troubles monétaires, à la suite des impôts etc... et les capitalistes cherchaient de préférence l'investissement dans les objets mis à l'abri contre la dépréciation de la monnaie.

Aujourd'hui l'orientation des capitaux tend à reprendre le rythme troublé dans sa marche par la guerre.

Dès avant la guerre, s'était dessiné un mouvement international des capitaux. Le taux de l'intérêt des sociétés françaises était généralement plus bas que celui offert aux capitaux dans les pays neufs toujours en quête des emprunts pour pouvoir mettre en valeur leurs richesses nationales, ce qui avait déterminé une exportation des capitaux.

Le marché des capitaux est soumis lui aussi à la loi de l'offre et de la demande. Le libre jeu peut être contrarié par des interventions artificielles mais qui ne peuvent réussir à lui imprimer un sens d'orientation autre que celui commandé par les lois économiques.

L'exode des capitaux à l'étranger, interdit par la loi sur le rapatriement des capitaux avait une cause différente. C'était le manque de confiance dans la monnaie nationale qui obligeait les capitaux à s'expatrier. Le retour de la confiance ralentit l'export et désormais l'on doit s'attendre à une orientation selon la loi de l'offre et de la demande.

Précisons maintenant le rôle que les banques jouent dans l'émission des valeurs mobilières. Ce rôle se manifeste de deux manières :

A) La banque se charge du placement, moyennant commission en prêtant ses guichets à la société créatrice sans garantir le succès de l'émission.

B) Ou bien elle achète les titres en gros dans l'intention de les revendre au public en détail avec une forte prime.

Mais pour le dernier procédé des capitaux importants sont nécessaires surtout pour les émissions colossales. Alors interviennent les syndicats des finances qui sont des associations entre banquiers. Ces syndicats prennent en bloc les titres et s'engagent à les introduire dans le public suivant les proportions arrêtées entre eux. Ils revêtent des formes diverses (1).

1°) **Syndicats d'achat et de revente.** Celui-ci prend ferme les titres procurant ainsi immédiatement à la société créatrice les fonds dont elle a besoin et ensuite il les revend au public au fur et à mesure que celui-ci les demandent.

2° **Le syndicat de placement** joue le rôle de courtier entre la société et les souscripteurs, moyennant commission.

3°) **Le syndicat de garantie.** Organisées sous cette forme, les banques associées prennent l'engagement de souscrire les titres non absorbés par le public.

4°) **Le syndicat à option** (proprement dit) qui s'engage à couvrir les frais nécessaires à l'émission des titres et réalise de fortes primes en cas de réussite de l'émission.

Depuis la loi 1867, l'émission des valeurs mobilières suscitent de nombreuses controverses. Le développe-

(1) Cahen, thèse Paris 1919.

ment énorme des sociétés par actions, les progrès réalisés incessamment par la pratique financière, les abus qui ont occasionnés des ruines aux souscripteurs ont démontré l'insuffisance de cette loi.

Les fondateurs des entreprises éprouvent parfois de grandes difficultés à trouver par eux-mêmes des souscripteurs en nombre suffisant. Ils sont ainsi obligés de s'assurer l'appui d'une grande maison de banque ou de recourir à un syndicat des banquiers. Naturellement, les fondateurs peuvent par leur propre habileté écouler les titres dans le public. Le développement de la coulisse leur facilite parfois la tâche.

Pour attirer l'attention des épargnants, une large publicité est nécessaire. Les articles de journaux, des prospectus savamment nuancés réussissent plus d'une fois à convaincre même les plus sceptiques.

Ce sont des procédés indispensables pour lancer une valeur, à la condition toutefois d'employer la publicité loyalement et dans des buts licites.

Malheureusement, l'on a eu l'occasion d'enregistrer des excès de la part de ceux qui fondent les entreprises, comme de la part de ceux qui se consacrent au placement des valeurs mobilières. Fondateurs ou émetteurs se laissent entraîner sciemment à de véritables actes de brigandage qu'il est nécessaire de réprimer avec toute la sévérité.

Le développement des publications financières commence en France après 1874. A cette époque, il y eut une véritable fièvre dans les affaires comme dans la spéculation. On eut confiance dans le relèvement de la France et dans ses immenses ressources. Des affaires nouvelles naissaient de tous les côtés et la spéculation

s'organisait. Avant, elle portait sur les rentes de l'Etat, après, elle s'exerce de préférence sur les valeurs industrielles. La cote officielle connaît un concurrent : la hors-cote.

Chaque banque voulait avoir son organe de publicité. Même des journaux qui avaient l'apparence d'indépendance étaient à la solde des établissements de crédit. Le danger ne consistait pas dans la publication des articles, dans des pages spécialement consacrées, mais dans la publication des articles, des informations, qui se présentaient comme sincères, mais qui trompaient la légitime confiance des lecteurs. On commence par éveiller la curiosité du public par des articles intéressants empruntés à d'autres organes et au moment convenable, on fixe l'attention sur une affaire merveilleuse, tout en célébrant les qualités de l'entreprise fondée pour l'exploiter. On précise le rendement, on publie des cours exagérés, en un mot on déploie un ensemble de manœuvres pour inciter les épargnants à souscrire.

Ce ne fut pas tout. Quelque temps après, l'on a vu apparaître les démarcheurs, c'est-à-dire des gens recrutés par des établissements de crédit ou par les entreprises fondatrices et chargées de placer les titres dans le public.

Toutes ces pratiques, de plus en plus généralisées ont occasionné des escroqueries contre lesquelles l'on a demandé de lutter par la force législative du Parlement et l'action réglementaire des Pouvoirs publics.

CHAPITRE III

De la Réglementation

Le problème que nous proposons d'analyser dans cet ouvrage, a fait l'objet de longues discussions dans tous les pays arrivés à un certain degré de développement de crédit

En France, depuis 25 ans, une imposante suite de projets de lois tendant à marquer l'intervention de l'Etat dans les finances privées a donné lieu à des polémiques retentissantes dans la presse et l'on a vu à la tribune du Parlement des véritables duels verbaux entre ceux qui voulaient présenter la question sous son aspect plus ou moins objectif et ceux qui, poussés par des préjugés ou par l'inintelligence des phénomènes économiques obscurcissaient et en dénaturaient le but et la portée de la question.

L'intervention de l'Etat peut se faire sentir dans toutes les branches de l'activité humaine. Dans le domaine économique elle revêt deux formes distinctes.

L'Etat intervient d'abord à titre de législateur lorsqu'il agit par voie de réglementation, en imposant les conditions de fonctionnement des entreprises privées. C'est une atteinte directe à la liberté du travail et ce mode d'intervention a déclenché les attaques les plus acharnées de l'école libérale.

Mais l'Etat peut prétendre intervenir en qualité d'entrepreneur, fait, qui a été nettement favorisé par la dernière guerre. Cette intervention s'est manifestée surtout par la main mise de l'Etat sur un bon nombre d'in-

dustries nécessaires à la défense nationale et par un contrôle exercé sur des entreprises créées par des initiatives privées.

Spécialement en matière de crédit, l'intervention de l'Etat se manifeste à l'heure actuelle par la voie ainsi nommée « d'encouragement » aux initiatives individuelles. Le moyen habituel est de fournir aux emprunteurs des capitaux, à des conditions plus avantageuses que les conditions normales du marché. C'est ce que l'on a fait pour le crédit agricole à propos duquel M. deVogüé dit : «une forme spéciale et insolite qu'à revêtue en France, l'intervention de l'Etat » «l'avance sans intérêts « de fonds prêtés par la Banque de France, n'est pas de « celles qu'on puisse louer sans réserves. Elle fait de « l'Etat un commanditaire d'une espèce particulière et « mauvaise. Par la gratuité des prêts, elle fausse la notion du crédit, non sans danger pour son avenir ».

De même, pour le crédit de l'armement maritime. Certaines dispositions financières de la loi Loucheur de 1928 sur les habitations à bon marché réduisent le taux de l'intérêt à l'avantage de l'emprunteur, l'Etat devant payer la différence entre ce taux et le taux du marché.

Comme il fallait s'y attendre, les adversaires de l'étatisme n'ont pas tardé à formuler leurs critiques (1).

Ils ont fait remarquer que l'Etat fait une concurrence induue aux particuliers, concurrence destinée à vicier le jeu normal de la loi de l'équilibre, qui est la loi de l'offre et de la demande.

Puis, lorsque cette intervention se produit par une aide pécunière prélevée sur ses revenus, l'Etat détourne de leur emploi normal les ressources budgétaires.

(1) L'Economiste européen, 1928, page 673.

Enfin, une série de conséquences facheuses découle de la manière dont l'Etat remplit ses fonctions. On lui reproche notamment d'endormir les initiatives privées et de retarder les sanctions naturelles et nécessaires des opérations mal conduites. En s'attribuant des fonctions pour lesquelles il n'est pas fait, l'Etat se met lui-même en danger pour demain surtout si l'on accroit encore le nombre de ses fonctions, déjà assez nombreuses et variées. Et, en effet, il devient, par la création de la caisse d'épargne postale et des comptes courants postaux, une véritable banque de dépôt. Ses opérations le font débiteur « à vue » des sommes, qu'en bonnes règles comptables doivent figurer dans le chiffre de sa dette flottante, immédiatement exigible.

Mais l'imixtion de l'Etat en matière de crédit peut revêtir une autre forme qui, aux yeux des libéraux, apparaît comme un danger plus grand que celui de « l'Etat dispensateur de crédit ». C'est la tendance que l'Etat manifeste sous la pression des socialistes de contrôler la finance privée « la féodalité financière » pour des raisons multiples, parmi lesquelles, celle qui est le plus souvent répétée aujourd'hui, la protection de la petite épargne.

Voyons comment l'on est arrivé là.

La réglementation des banques est susceptible de plusieurs interprétations. Longtemps, elle a été conçue comme de référant exclusivement aux diverses dispositions qui concernaient les banques de circulation (1). Et les discussions tournaient sur le point de savoir si la banque d'émission doit être libre ou non, si l'Etat doit intervenir dans son administration et sa direction. Le problème, assez complexe, a été résolu dans un sens ou dans

(1) A. Sayous; La réglementation des banques en France.

l'autre selon les pays et selon l'époque où la question était agitée.

Lorsque l'organisation du crédit prit les formes modernes, on vit apparaître une série de banques spécialisées plus ou moins dans un genre d'opérations déterminées et la question de réglementation s'enrichit de nouveaux éléments. Aujourd'hui, lorsque l'on parle de régime bancaire, l'on désigne par là : l'ensemble de lois qui ont été votées par le Parlement, concernant l'organisation, la direction et le contrôle des établissements de crédit. Il s'agit donc des textes ayant un caractère spécial.

En Angleterre pourtant, le terme « banking law » est plus vague. Il concerne les relations des banques avec leurs clients, les négociations des affaires de commerce et les faillites, il concerne également un grand nombre d'autres opérations, car la loi anglaise ne fait aucune distinction entre les banques et les autres sociétés, soit pour les règles de constitution, soit pour les manifestations de leur activité (1).

L' intervention de l'Etat en vue de réglementer les banques ordinaires n'a été longtemps combattu, que par des arguments d'analogie de ce qui se passe en Angleterre où les banques, qui ne sont soumises à aucune réglementation travaillent avec une aisance et une exactitude extraordinaire.

Les libéraux soutiennent forcément, que les sociétés de crédit doivent rester aussi libres que les sociétés commerciales ordinaires, principe adopté par plusieurs législations. Mais à mesure que les abus se multiplient, les partisans d'une réglementation sont devenus plus pres-

(1) Charles d'Orléans; Les banques de dépôt en Angleterre.

sants et les défenseurs du principe de liberté ont dû leur répondre avec plus de précision.

L'intervention du législateur dans ce domaine, telle qu'elle est conçue par la doctrine qui la soutient, s'inspire des considérations qui justifient la conception moderne de l'Etat.

Le caractère essentiel du pouvoir de l'Etat est « d'être au service de tout ce qui est public et de n'être point au service d'une personne » (2).

Il doit donc intervenir partout où l'utilité publique l'exige. Les moyens dont il se sert sont : la force législative et l'action réglementaire des pouvoirs publics.

La loi peut énumérer les institutions dont elle permet l'existence, elle peut déterminer les conditions de fonctionnement, elle peut limiter ou supprimer les opérations des entreprises susceptibles de porter atteinte à l'existence de l'Etat ou seulement troubler sa vie normale

Pour justifier cette imixtion il faut d'abord prouver la gravité du danger. L'on a fait appel à l'Etat-protecteur pour des raisons diverses et tout à fait circonstancielles. Il y a eu un moment des discussions et des propositions de lois en vue de réglementer les banques pour sauvegarder les intérêts de l'industrie et du commerce.

L'on a parlé toujours, surtout à l'occasion des « krach » de quelques banques, de la protection de l'épargne.

L'on a invoqué le danger que la concentration des capitaux dans les mains d'une minorité de ses sujets, présente pour l'Etat.

L'on a recouru à des considérations sentimentales dans ce domaine, présentées sous l'apparence d'une discipline logique.

(2) Hauriou; Cours de droit constitutionnel, page 103.

La puissance toujours grandissante des banques, a-t-on dit, tournera certainement contre celui qui n'a pas su exercer le contrôle sur elle au moment où il avait le droit d'intervenir par voie de réglementation. Et la réponse est moulée sur la critique (1).

En effet, l'on a répondu qu'au moment où l'individu a acquis complètement les attributs de son individualité, lorsqu'il a détaché les liens qui empêchaient son libre développement, il ne trouve plus devant lui que l'Etat évoluant vers une autorité tyrannique et que seule « la féodalité financière » est en mesure d'opposer une digue aux débordements de l'Etat.

Tout cela donne l'impression d'une lutte puérile contre un mal hypothétique et que l'on élève au rang des arguments sérieux des simples constructions dialectiques

Mais il y a des arguments plus précis car ils touchent de plus près la réalité des faits.

A) Les établissements de crédit pourraient faire échec à un emprunt national. On sait que d'habitude c'est par l'intermédiaire des banques, que l'Etat fait appel au crédit public. Toutefois, on ne saurait pas concevoir une banque, qui sollicitée à ouvrir ses guichets pour la souscription d'un emprunt, refusera, par esprit de contradiction tout simplement et pour ne pas s'occuper d'une opération qui est lucrative. Si les banques jouaient un rôle aussi néfaste, ce n'est pas leur réglementation qu'il faudrait demander, mais leur suppression.

Pourtant, on trouve encore des propositions de lois

(1) Saurel; Les grands établissements de crédit contre banques locales, page 218 et suiv.

comme celle de M. Chastannet (1) soutenant dans l'exposé des motifs « que le pouvoir détenu par les banques leur donne un véritable monopole de l'épargne, leur confère des droits sans leur imposer des obligations ». En conclusion, il demande, s'inspirant de la loi Sherman contre les trusts (1888, U.S.) que les banques soient obligées d'accorder à l'Etat le concours gratuit pour ce qui concerne les émissions.

Article 1^{er}. « Toute société se livrant à l'escompte
« des effets et recevant des dépôts, sera tenue de procéder
« gratuitement à toutes les émissions pour le compte de
« l'Etat ».

Art. II. « Toute entente avouée ou secrète, toute ma-
« nœuvre, toute combinaison, tout acte émanant des di-
« tes sociétés et ayant pour but de porter atteinte au cré-
« dit de l'Etat, seront déclarées illicites ».

Art. III. « Les infractions aux articles 1^{er} et 2^o de la
« présente loi, seront punies d'une amende de 10.000
francs à 100.000 francs et de trois mois à cinq ans de pri-
« son. De plus la dissolution de la société pourra être
« prononcée ».

Le projet de loi portant ouverture et annulation des crédits sur l'exercice de 1928 réclame, en effet, pas moins de 150 millions de francs pour frais de remboursement des commissions, remises, pour placements des valeurs du Trésor.

Mais à l'occasion de l'émission de ces valeurs, l'Etat est dans la situation d'une entreprise privée qui recourt aux services des banques et il est normal que ces services soient rénumérés, sinon et alors seulement on pour-

(1) Annexes parlementaires numéro 1.002. 12 Décembre 1928.

rait craindre la mauvaise volonté de la part des banques, qui jouent un rôle important dans la réussite d'une émission.

Une stricte réglementation, un contrôle sévère de la part de l'Etat, restera sans effet. Même la procédure de répression pour l'atteinte au crédit de l'Etat n'est pas heureuse. La répression viendra toujours après coup, lorsque l'emprunt aurait échoué. Puis, le crédit de l'Etat doit se défendre lui-même par la seule lecture de la cote. Une politique d'excédents budgétaires et d'amortissement n'a rien à craindre des calomnies ou des manœuvres.

B) Nous ne nous arrêtons pas sur l'argument d'analogie qui prétend démontrer la non nécessité d'une réglementation, parce que des peuples autant soucieux de leurs intérêts, autant jaloux de leur liberté que la France notamment l'Angleterre et les Etats-Unis, où des établissements de crédit largement développés existent et pourtant personne ne voit un danger pour l'Etat et pour les particuliers.

Il est vrai qu'aux Etats-Unis, une réglementation rigide embrasse tout le système bancaire, mais cela est une conséquence de la réglementation des émissions des billets.

Il est plus prudent de se méfier des arguments d'analogie dans une pareille matière car l'on risque d'arriver à des conséquences tout à fait fausses. Nous nous sommes expliqués sur les caractères différents du commerce de banque selon le pays et il suffit de rappeler qu'il n'y a pas lieu de parler des situations identiques.

C) Mais on a invoqué même la réglementation des banques d'émission des billets, pour justifier l'interven-

(1) Ansiaux, Revue d'économie politique 1912.

tion du législateur dans le domaine des banques privées en vue de garantir le remboursement des dépôts.

Pour y arriver, il fallait d'abord tracer un parallèle entre la situation d'un porteur de billets de banque et celle du déposant. La tâche a paru facile à M. Ansiaux (1). Il part du fait qu'un billet est émis seulement à l'occasion d'une opération de banque, telle l'escompte ou avances sur titres.

Prenons pour plus de simplicité la première de ces deux opérations.

La quantité des billets émis dépend du nombre des effets présentés à l'escompte, qui représente à son tour le mouvement des affaires. Le billet une fois parti de la banque, y reviendra à l'échéance lorsque la traite doit être retirée. Si, l'émission a dépassé les nécessités des affaires, le billet sera déprécié et les détenteurs viendront à demander le remboursement. C'est comme cela que les choses se passent en période normale. A la veille d'une crise, lorsqu'une banque augmente démesurément l'émission, en abaissant le taux d'intérêt par exemple, elle travaille alors à la dépréciation de son billet. Mais cette dépréciation ne se fait pas sentir immédiatement et la banque continuant à émettre des billets sera incapable de les rembourser le jour où le « run » se produira. Et la conclusion est que le porteur d'un billet court le même risque que le déposant : la non remboursabilité.

On est allé plus loin. On a voulu démontrer même, l'identité qui existe entre ces deux personnages.

Le déposant portant ses économies à la banque et le détenteur acceptant le billet, font, dans les deux cas un acte de confiance, un acte de crédit doublé d'un acte d'épargne. En effet, la conservation du dépôt, c'est-à-dire la

non demande de remboursement du dépôt, comme la conservation du billet constitue une thésaurisation, un acte d'épargne.

« La similitude se remarque encore lorsqu'on envisage les créances exigibles des banques, non plus à l'état de repos, mais à l'état de mouvement. La transmission d'un billet d'un porteur à l'autre et la transmission d'une somme d'un déposant à l'autre constitue l'une comme l'autre des cessions de créances » (1).

Une observation est nécessaire.

Une banque d'émission non réglementée peut multiplier les billets à son gré et si elle est réglementée jusqu'au maximum imposé par la loi. Donc les capitaux sur lesquels elle distribue les crédits sont variables selon la volonté des dirigeants, tandis que les fonds d'une banque de dépôt dépendent de l'empressement des déposants d'apporter leurs économies à la banque.

L'antithèse est éliminée par M. Ansiaux (1).

« L'acceptation d'un billet ne requiert aucune spontanéité, tandis que, la remise d'une somme en dépôt, comme l'acceptation d'un transfert, suppose une demande personnelle dictée par un sentiment très net de confiance envers la banque. La différence des modes de crédit semble donc engendrer quelque chose de plus que des divergences purement formelles dans les résultats ».

« Mais il n'en est ainsi que pendant la période où s'élabore le régime des transferts. L'antimonie cesse

(1) Ansiaux. L'art. cit. voir aussi Bletterie; La réglementation des dépôts en banque. Thèse Paris 1913.

(1) Id. ibidem.

« avec la généralisation des paiements par compensa-
« tions et par virements. A partir de ce moment, en ef-
« fet, les banques créent elles-mêmes des dépôts desti-
« nés à se transmettre de titulaire en titulaire par des
« simples jeux d'écriture ».

Seulement, il n'est pas difficile de répondre pour-
quoi on ne réglemente pas les banques qui reçoivent des
dépôts, en dépit de cette similitude avec les banques
d'émission, généralement réglementée.

D'abord la réglementation n'est pas de l'essence du
billet. L'émission peut très bien être libre comme elle a
été au commencement et comme l'ont soutenu les libé-
raux du XIX^e siècle. Mais puisque des abus ont eu lieu et
encore l'idée que les crises pourraient être évitées effec-
tivement par une réglementation de la banque d'émis-
sion, les gouvernements ont recouru à une telle mesure.

Ces raisons spéciales aux banques d'émission ne sau-
raient être transportées d'emblée dans le domaine des au-
tres établissements bancaires. Elles sont d'ordre histori-
que et puis nous sommes encore loin de la généralisation
des paiements par compensation.

D) Avant la guerre on faisait valoir en France spécia-
lement en faveur de la réglementation des banques, un
argument tiré de la protection des intérêts nationaux. Il y
eu une intéressante polémique entre ceux qui repro-
chaient aux établissements de crédit d'exagérer l'expor-
tation des capitaux et entre ceux qui soutenaient l'inexis-
tence d'un prétendu dommage infligé au pays par cet
exode des capitaux à l'étranger.

Les premiers raisonnaient comme suit :

« La France a le privilège de posséder une force énorme; c'est son épargne, source et fondement de son crédit indiscutable et indiscuté. Cette force, les sociétés de crédit ont réussi à l'accaparer. Elles l'emploient en mauvaise partie contre l'intérêt même du pays. Il y a un véritable gaspillage auquel il faut mettre un terme » (1)

Et en conclusion, on envisage l'intervention du gouvernement. Celui-ci doit empêcher le capital français de s'enrôler exclusivement au service de l'étranger, qui peut l'utiliser contre la France même, sans compter que l'industrie et le commerce intérieur souffrent de la pénurie des capitaux.

Il est vrai que les principes libres-échangistes favorisaient l'emploi des capitaux français à l'étranger.

Mais on répondait, comme nous le verrons plus tard, que la perte est inexistante pour la France du moment que les placements étrangers sont assez productifs et que chaque année les rentrées d'or pour le paiement des coupons servaient à la bonne tenue du change national. Donc, un avantage indirect pour une balance de commerce déficitaire. Il faut tenir compte ensuite, de l'influence que ces placements ont sur les relations amicales de la France avec ses débiteurs. Seulement, nous trouvons très juste une observation de M. Gollaz (2).

Supposons qu'une obligation d'une usine en France d'une valeur nominale de 100 francs rapporte à l'entreprise 5 % dont 3 % versés aux souscripteurs et 2 % bénéfice brut de la société.

(1) Jules Domergue; *La Réforme économique*, Mai 1900.

(2) Gollaz; *Propositions de loi pour la réglementation et le contrôle des banques*. Thèse Paris 1927, page 189.

Si, maintenant nous admettons que la même somme est placée à l'étranger et doit rapporter 5 francs à l'obligataire et 4 francs net à la société étrangère. Au point de vue de la productivité étrangère la deuxième affaire est préférable. Mais les répercussions sur l'économie générale du pays dans le premier cas paraissent l'emporter sur les avantages du deuxième. L'abondance et le bon fonctionnement des entreprises en France, font bénéficier directement les nationaux, donnent emplois aux ouvriers chômeurs, augmentent, voire même, la force défensive du pays en cas de guerre.

Nous reviendrons sur les solutions qu'on a essayé de donner à cette question.

E) A l'heure actuelle, la question se présente sous un autre aspect. Les partisans de la réglementation prennent en considération un argument assez sérieux qui, quoiqu'il ne constitue pas une nouveauté dans la matière tend à conquérir la majorité de l'opinion publique. C'est la nécessité de protéger les déposants pour ne pas voir se répéter les actes de brigandage de quelques banquiers marrons.

Ce souci de protection pourrait, à première vue, être jugé comme opportun.

Les capitaux énormes que les établissements de crédit détiennent, sont en majeure partie des capitaux empruntés à toutes les classes de la population même les plus modestes. Si les escroqueries comme celles de la fin de l'année 1928, se multiplient, on peut affirmer sans exagération qu'elles couvriront le pays de ruine et que le crédit public ne se relèverait que par miracle. Lorsque l'on pense qu'il y avait à un moment donné 126 banquiers à la Santé, l'on ne s'étonne plus que presque tous

les partis politiques formulent des vœux en faveur de l'intervention énergique du Gouvernement, traduits par des projets tendant à réglementer la profession des banquiers à l'interdiction du démarchage à domicile, etc... En un mot tendant à empêcher les manœuvres déployées pour duper les épargnants.

Le Gouvernement à son tour, pour montrer sa sollicitude, a pris immédiatement des mesures en vue de donner satisfaction à ceux qui exigent son intervention.

La variété des banques rend très dure la tâche d'englober dans un seul texte de loi toutes les hypothèses. On est forcé de conclure que toutes tentatives de réglementation doivent reposer sur des distinctions et il est impossible dans le domaine des banques d'en établir qui ne soient pas factices, donc plus gênantes pour les hommes honnêtes, qu'efficaces contre les malhonnêtes.

Evidemment, un système idéal de réglementation devrait comprendre des dispositions se référant aux différents aspects de la question.

Mais les diverses catégories des intérêts que nous avons rappelés plus haut, et qui sollicitent une protection de la loi, se réfèrent à presque autant de formes que l'industrie bancaire revêt. De là, l'impossibilité technique pour le législateur hardi, qui essaierait de faire voter une loi générale, de réussir à résoudre la difficulté. Nous verrons, dans le chapitre suivant que toutes les tentatives de réglementation des banques, isolent les questions selon les circonstances.

CHAPITRE IV

Méthodes de Réglementation

A) L'autorisation préalable

C'est la forme sous laquelle se manifestait jusqu'à la guerre, la mise en tutelle des entreprises par l'Etat. Ce système en voie de disparition partout, subsiste néanmoins dans quelques pays notamment en Suisse où une autorisation préalable est exigée pour la création de toutes fabriques.

En matière de banque, cette manière d'intervention de l'Etat est en vigueur dans plusieurs pays comme l'Autriche, la Tchéco-Slovaquie, la Suède (depuis 1911), le Brésil, la Pologne (la loi du 13 Mars 1920), le Canada (Loi 3-4, Georges V), la Colombie (loi du 19 Juillet 1923).

Le système consiste dans l'impossibilité d'exercer le commerce de banque pour tous ceux qui n'ont pas obtenu une licence, dont les formes et les droits qui en découlent sont spécifiés par les législateurs. Il peut être réduit aux trois propositions qui suivent :

1°) L'existence légale et le fonctionnement de l'établissement de crédit sont conditionnés à la délivrance d'une licence par l'autorité compétente indiquée dans la loi.

2°) L'octroi de cette autorisation suppose accomplies les formalités exigées par la loi commerciale sur les sociétés en général.

3°) Comme corollaire, la même loi qui institue l'autorisation préalable, prévoit la possibilité de retrait dans certains cas.

Les formes dans lesquelles l'autorisation est censée être accordée varient selon les possibilités de réalisation.

On a proposé de faire découler l'autorisation d'un enregistrement demandé et obtenu au Ministère du Travail (la proposition de loi, Simon Reynaud du 3 Novembre 1925). Le refus d'enregistrement (qui doit être motivé dans la proposition ci-dessus) équivaut au refus d'autorisation.

Quant à l'autorité appelée à statuer sur une demande d'ouvrir une banque elle peut être ou bien le Gouvernement par l'intermédiaire d'un de ses membres ou bien un « tribunal » composé par des délégués des ministères, par des délégués des commerçants, industriels, banquiers existants, comme prévoit le projet du 6 Mars 1918 de la commission instituée en Angleterre, en vue d'examiner le système bancaire.

Telles les vues maîtresses de ces méthodes de réglementation. Elle s'est imposée à cause de sa simplicité et est tombée en désuétude par son inefficacité et son inutilité. Là où elle fonctionne encore, les résultats ne paraissent pas avoir donné ce qu'on escomptait.

En Autriche où l'autorisation préalable a été introduite en vue de réaliser un contrôle sur le marché des valeurs, n'a pas empêché la hausse des valeurs et ceux qui auparavant reprochaient au Gouvernement de refuser exagérément les licences bancaires sont d'accord à demander une diminution du nombre des autorisations octroyées.

Quel que soit le but envisagé par ce système, on s'aperçoit immédiatement de son inutilité.

Quelle serait la garantie de plus que l'on offre aux épargnants qui confieraient leurs économies à une banque munie légalement d'une autorisation si elle est forcée à fermer ses guichets et entrer en liquidation pour tout autre cause que la mauvaise foi ou l'incapacité des dirigeants. Une fausse nouvelle suffit quelquefois à déterminer un « run ». Est-ce que le fait de la part du ministre d'avoir octroyé la formation de la banque, suffit d'assurer ceux qui deviendront par la suite ses clients, contre les risques que toute opération de ce genre comporte ? Celui qui délivre l'autorisation ne pourrait engager par là même sa responsabilité envers les déposants ruinés par une société financière. La chute d'une banque peut très bien avoir pour cause déterminante une erreur commise au cours de la vie de l'entreprise, imprévisible au moment où l'autorisation a été accordée. Le passé, la moralité des dirigeants appréciée à un certain moment ne saurait être considérée comme devant nécessairement rester la même ensuite.

Le grand principe en vigueur, celui de la liberté de choisir sa profession, s'oppose à ce qu'on empêche directement celui qui veut devenir banquier, de le faire. Si on essaie les moyens indirects comme l'autorisation préalable, on s'aperçoit qu'appliqué tel quel il conduit fatalement à un contrôle permanent, à une surveillance quasi-continue sur toutes les opérations de la banque. C'est faire une loi hermétique que de serrer les banques dans une réglementation trop stricte dont l'application en serait compliquée, gênante pour les transactions honnêtes, sans arriver à distinguer les banques sérieuses des autres institutions douteuses.

Nous avons dit, qu'en Pologne, la loi sur le **nouveau** système bancaire prévoit l'autorisation préalable (1).

Depuis l'ordonnance du Président de la République du 27 Décembre 1924 qui a réglé l'exécution et la surveillance des opérations bancaires, une série de modifications ont été apportées. Nous citons, à titre de documentation seulement, quelques dispositions contenues dans la loi bancaire polonaise rappelant que le projet de loi japonais 1928 s'y rapproche sensiblement.

Indépendamment des dispositions donnant les définitions générales des entreprises bancaires, la loi définit les genres particuliers de ces entreprises : banques, maisons de banque, comptoirs d'échange et établissements de nantissement. Le domaine de l'activité de chaque entreprise est limité par la loi et non dans chaque concession particulière. Un projet examiné par le Conseil financier à la fin de l'année 1928 établit deux types différents de maisons de banque :

A) Celui qui est autorisé à effectuer toutes les opérations de banque;

B) Celui qui se voit reconnaître les mêmes droits sauf celui d'accepter les dépôts et effectuer des placements.

En outre, le même projet prévoit : (2):

1^o) L'autorisation pour les sociétés coopératives de consommation, d'accepter de leurs membres des dépôts dans les limites établies par leurs statuts;

(1) Kownacki; L'économiste européen, 23 Décembre 1928.

(2) Id.

2° L'obligation pour les héritiers à l'exception de la veuve et des enfants, de solliciter l'autorisation du ministre des finances pour le transfert de la concession par voie d'héritage;

3° L'autorisation, pour les sociétés coopératives, d'employer dans la raison social le mot « banque » avec la mention « coopérative » ou « populaire »;

4° L'obligation catégorique, lors de la création ou de l'augmentation du capital actions de reconnaître des crédits aux souscripteurs;

5° La fixation du capital minimum de fondation, pour les entreprises bancaires appartenant soit à une personne physique, soit à une société en nom collectif ou en commandite à 10 % du capital prévu pour les banques par actions, c'est-à-dire : pour les banques jouissant de la plénitude des droits, 20 % des normes prévus; pour les entreprises des banques par actions, pour les banques à droits limités : 10 % des normes prévus; pour les bureaux de change : 3 %; pour les établissements de nantissement : 10 %.

6° L'interdiction du nantissement du dépôt et des gages acceptés par l'entreprise bancaire et ceci même en cas de consentement du dépositaire;

7° La proportion entre les capitaux propres de la banque et les engagements ne peut-être inférieur à 1/10. Cette disposition a pour but de protéger dans la mesure du possible les créanciers de la banque et des dépositaires. Il deviendra nécessaire donc qu'à chaque augmentation dans le chiffre du dépôt corresponde une augmentation importante du capital de la banque ce qui constituera certainement des opérations onéreuses pour elle.

8°) L'interdiction pour les banques de crédit à court terme, d'acheter pour leur propre compte, des titres à dividende pour un montant supérieur à la moitié de leur capital social.

9°) La fixation du délai pour la publication des bilans annuels et leur contenu.

Les banques se voient interdit, en outre, la possibilité de s'associer « en union de révision », le droit de contrôle et de surveillance étant réservé exclusivement au Ministre des finances. Celui-ci est même en droit de dispenser certaines banques d'avoir un capital social exigé par la loi, s'il trouve des bonnes raisons pour procéder de la sorte.

Il est prévu encore la liquidation des opérations de lotissements des terrains effectués par les banques qui désormais leur seront interdites.

C'est une expérience très intéressante que celle tentée en Pologne.

Les banques polonaises étaient jusqu'en 1914 relativement bien organisées. Mais leur rayon d'action était assez restreint n'ayant pas de succursales. Par contre, les banques de Berlin, Pétrograd et Vienne possédaient de nombreuses succursales dans les provinces polonaises. Une fois les nombreuses catastrophes produites par la dernière guerre, passées, les banques polonaises ont connu une activité régulière. Le nouveau système bancaire se heurte aux critiques que nous avons exposées.

En limitant les opérations dont les banques peuvent s'occuper, en fixant les rapports plus ou moins arbitraires entre capital social et les exigibilités c'est oublier le rôle économique des banques et la vérité que le crédit ne se commande pas. Puis la classification des maisons de

banques ne peut échapper aux reproches, puisqu'elle est plus ou moins artificielle. Le nombre de banques et leur activité suit les changements produits dans la vie économique du pays et il faudra certainement procéder par voie d'amendement ou même par des refontes successives pour mettre en concordance les définitions données avec les nouvelles tendances de l'industrie bancaire.

B) Le capital des banques et la liquidité.

Au lendemain de la crise du Comptoir National d'Escompte de Paris, survenue en 1889, le Gouvernement prépara un projet tendant à soumettre tous les établissements de crédit à une réglementation spéciale en vue de la sécurité des dépôts. Il voulait obliger toutes les sociétés de crédit de faire appel intégral de leur capital, dont la moitié sera immédiatement affectée à l'achat des rentes sur l'Etat français, inaliénables sans un vote de l'assemblée générale, l'autre moitié seule pouvant être engagée dans des opérations bancaires proprement dites. Le but visé était la création d'un fond de garantie spécial. Les critiques de ce système sont évidentes.

Les mesures sont nuisibles au crédit de l'Etat et restent inéficaces en tant que garantie pour les déposants (1)

En effet, les achats des rentes sur l'Etat français par les banques comme par les sociétés d'épargne et leur réalisation ensuite par les diverses ventes au moment où le besoin l'exige, détermine des hausses et des baisses, surtout des baisses, qui aboutissent à un mouvement d'instabilité de toutes les valeurs en Bourse. Puis le grand danger ce n'est pas que les sociétés ne puissent rembourser leur dépôt à vue, mais il faut qu'elles puissent le faire

(1) Saurel; Op. Cit.

« immédiatement ». Or la réalisation d'un portefeuille correspondant à la moitié du capital d'une banque, n'est pas une opération réalisable dans quelques heures, voire même dans quelques jours.

Dans certains pays, la législation bancaire prévoit pour les sociétés de crédit l'obligation d'avoir un capital social minimum et, en outre, elles sont obligées de respecter une proportion déterminée entre le capital social et les ressources exigibles. Le Japon éprouvé par une crise aigue en 1927 avait essayé d'ébaucher une réforme dans ce sens. Un projet de loi avait été élaboré tendant à renforcer le contrôle gouvernemental et à sauvegarder les intérêts des déposants. Auparavant, le capital minimum imposé aux banques était fixé à 500.000 yens dans les villes de 100.000 habitants, aucune limite n'étant prescrite dans les petites villes et villages. Le nouveau projet prévoyait un capital minimum de 2.000.000 d'yens pour les banques établies à Tokio et à Ossaka et de 1.000.000 d'yens pour celles opérant dans le pays en dehors de ces deux villes.

Théoriquement, il semble vrai que du moment que le capital d'une entreprise de crédit constitue le fond de garantie des déposants, plus il sera grand, plus les garanties accroîtront. Mais un raisonnement pareil, appliqué tel quel, conduit à des conséquences pratiques désastreuses.

Pour déterminer le montant du capital, il faut d'abord connaître le chiffre des dépôts et l'emploi auquel ils sont affectés, car alors on peut connaître si la proportion est respectée ou non. La fixation des termes du rapport est à son tour de toute façon arbitraire. Quel sera le critérium de fixation ? Le nombre des habitants de la ville où la banque fonctionne ? Le caractère des opérations ? Ou bien l'importance du centre des affaires ?

Il faut tenir compte de chaque espèce de maisons de banque pour déterminer la proportion. Si on prend des chiffres invariables pour toutes les banques, alors celles qui présentent des garanties absolument sûres seront gênées dans leur activité par un écart trop petit entre le capital et les dépôts; tandis que pour les banques douteuses un écart même petit ne fournit pas une garantie suffisante de liquidité.

L'intervention du législateur pourrait être à la rigueur justifiée en France dans le cas où l'écart entre le passif et l'actif des banques serait considérable. En fait, les banques françaises, conformes aux règles de la plus louable prudence, observent toujours une proportion variable d'ailleurs, entre l'encaisse et l'exigibilité des ressources qui assure la liquidité. Le C.N.E.P. lors de sa création était obligé par l'article IV des statuts de n'avoir jamais un passif, sauf les traites à échoir et les effets en circulation avec la garantie de la société, excédant six fois le capital. Aujourd'hui la règle ne figure plus dans ses statuts, ce qui prouve qu'elle était inutile.

Des lois positives concernant la liquidité des ressources exigibles des banques existent dans les pays de l'Amérique du Sud. Citons la loi du 19 Juillet 1923 en Colombie qui prévoit une étroite réglementation des opérations de banques. Celles-ci sont obligées d'avoir une encaisse légale de 20 % de son passif exigible à tout moment. Si l'encaisse légale est entamée, la banque subit une taxe de 1 % à 2 % des utilisations faites. Un superintendant exerce un contrôle quasi-permanent sur la situation des banques, qui sont en outre obligées de fournir des états périodiques.

Nous n'entrevoions pas la nécessité d'une pareille législation pour la France.

C) La capacité des dirigeants des établissements de crédit

Il ne faut pas oublier que la banque étant en quelque sorte une résultante sociale, doit s'adapter au milieu. Elle manie les capitaux et les adapte à l'activité économique. Il est donc nécessaire qu'elle soit conduite par des spécialistes.

Partant de cette idée, on ne s'est plus attaqué aux conditions d'existence de la banque, mais on a eu en vue des mesures destinées à assurer son bon fonctionnement, en exigeant qu'elle soit conduite par des personnes présentant des garanties morales suffisantes.

Les personnes visées sont normalement les directeurs et les administrateurs des sociétés financières. Dans les propositions faites, on s'est inspiré naturellement d'un bon nombre de lois qui prévoient des restrictions à la libre admission dans certaines fonctions et professions.

Une circulaire ministérielle du 15 Décembre 1899 exige le casier judiciaire exempt de condamnations aux personnes qui aspirent à la nomination « non seulement « dans les fonctions publiques, mais aussi dans toutes « les fonctions instituées en vue du maintien ou qui intéressent l'ordre public » comme : gardes champêtres, gardes des compagnies des chemins de fer.

Et les partisans de la réglementation des banques n'ont pas tardé à faire d'analogie entre ces dispositions et celles qui concernent les banques. Ils ont présenté des projets de loi en vue de préciser les conditions imposées aux personnes qui veulent fonder une institution de crédit. Une société financière qui détient la possibilité de faire travailler l'épargne publique, disent-ils,

doit-être conduite par des gens sélectionnés soigneusement, afin d'éviter que l'épargne ne soit menacée d'être perdue, à la suite de l'activité déployée par les dirigeants de la société. On invoque, en outre, les arguments généraux que nous avons déjà rappelés.

D'abord l'intérêt national. La polémique entre Lysis et Testis a mis en lumière que les dirigeants d'une maison de banque peuvent employer les capitaux à eux confiés par le public, à l'avantage du commerce et de l'industrie nationale ou les diriger à l'étranger, ces placements derniers considérés à tort ou à raison comme dommageables à la nation.

Ensuite, la prise en considération des qualités personnelles d'honorabilité de ceux qui exercent la profession de banquier revient en discussion chaque fois qu'à la suite d'un krach on constate que les dirigeants ou les fondateurs avaient un passé assez douteux. M. Chastanet rappelait le cas d'un directeur de banque, titulaire de douze condamnations pénales.

Evidemment, la responsabilité des directeurs et des administrateurs est engagée lorsqu'ils commettent des fautes dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 1382 du code civil reçoit l'application, le cas échéant, grâce à une jurisprudence toujours extensive. Puis des dispositions de la loi commerciale prévoient les sanctions applicables aux administrateurs responsables envers la société et envers les tiers. L'emploi de manœuvres frauduleuses pour tromper les tiers, le fait de faire hausser les actions, la distribution de dividendes fictives, la non sincérité des bilans, constituent des infractions à la loi. Mais il faut qu'un fait de cette sorte se soit produit pour que la répression vienne. On a estimé que les moyens répressifs ne sont pas assez satisfaisants et on a cherché les moyens préventifs.

Les propositions de loi dans ce sens sont assez nombreuses. La majorité demande l'interdiction de la profession de banquier à toute personne ayant subi une condamnation pénale pour atteinte à la propriété, escroquerie, abus de confiance, etc... D'autres prévoient des mesures concernant la nationalité, l'âge, la jouissance des droits civils et politiques (1).

Les appréciations les plus diverses ont été faites sur ces propositions de loi. Mais il faut se demander comment les candidats banquiers feront la preuve qu'ils n'ont pas subi de condamnations, qu'ils jouissent de la plénitude de leurs droits, en un mot, qu'ils ne font pas partie de la catégorie dont l'accession à la profession est interdite. On a proposé le casier judiciaire, quoiqu'il présente des difficultés. En effet, le casier n'est pas délivré à tous ceux qui sont intéressés, tels que les épargnants. Le bulletin numéro 3, extrait du casier judiciaire, ne contient pas tous les renseignements utiles par exemple les condamnations en pays étrangers, les condamnations avec sursis, la faillite excusable.

M. André Sayoux, à l'occasion de la proposition Chastanet proposait une mesure de nature à obliger les futurs banquiers à faire une déclaration préalable, en triple exemplaire, dont un serait envoyé au procureur qui doit rechercher les données du casier judiciaire.

Quant à l'autorité compétente à se prononcer sur la capacité du candidat banquier, elle est dans la proposition de loi de M. Simon Reynaud, le ministre du travail à la suite de l'avis du Conseil consultatif créé à cet effet, sous la forme d'une décision administrative, avec recours en Conseil d'Etat; dans d'autres propositions ce

(1) La proposition Chastanet du 21 Janvier 1925.

serait le pouvoir judiciaire dont les décisions sont plus à l'abri d'arbitraire, que les décisions administratives.

La proposition Chastanet du 21 Janvier 1925, était conçue dans un esprit assez prudent et modéré. La profession de banquier serait interdite aux étrangers, aux mineurs de 25 ans et à ceux qui ne jouiraient pas de leurs droits civils et politiques. Il était prévu la création d'un Conseil supérieur des banques, chargé non seulement d'appliquer la loi, mais de préciser les termes généraux. En outre, le Conseil devrait s'occuper de la façon dont on emploie les dépôts, des conditions de publicité du bilan et des renseignements concernant l'émission des valeurs mobilières.

Tout récemment, on a préconisé, l'idée de la création d'un ordre de banquiers, analogue à celui des avocats (des médecins ?) qui exercerait une surveillance sur les banques et spécialement sur la conduite des dirigeants.

Toutes ces demandes si elles n'ont pas abouti à une loi, ont déterminé un courant d'opinions, favorable à la réglementation de la profession du banquier et le Gouvernement s'est engagé dans cette direction. Nous reviendrons.

D) La réglementation des dépôts

On a l'habitude de répéter que dans les banques de dépôts en France, règne une effrayante confusion d'activités avec des conséquences immédiates : le défaut de

sécurité pour les déposants et la pénurie du crédit pour le commerce et l'industrie (1).

Les socialistes ont souvent réclamé dans leurs interpellations à la Chambre, la séparation légale des banques, en banques de dépôts et banques d'affaires, dont l'utilité était reconnue même par les adversaires de la réglementation, mais ces derniers n'ont jamais accepté l'idée de la création des inspecteurs officiels, chargés de la surveillance permanente des banques.

Toujours les socialistes ont proposé enfin, la fondation des banques de dépôt pures, qui ne s'occuperaient que de certaines opérations et ayant des obligations strictement déterminées. Par exemple, garder des espèces dans la caisse jusqu'à la concurrence d'une certaine somme, ne recevoir que des effets de commerce escomptables à la Banque de France, etc... Au contraire, les spéculations en Bourse leur seraient défendues même sur les propres actions de la banque (2).

Parallèlement à ce qui a été fait, en matière de banques d'émission, on a suggéré l'idée de respecter un certain rapport entre le capital et le montant du passif analogue au rapport entre l'encaisse métallique et le montant des billets en circulation dans les banques d'émission.

La proposition du député Henri Michel en 1909, tendait à interdire aux établissements ayant des dépôts supérieurs à 100 millions de francs, l'émission de valeurs mobilières.

(1) A. Sayous. La réglementation des banques en France.

(2) Id.

Les projets de la réglementation des dépôts peuvent être classifiés de la manière suivante :

- a) Projets qui tendent à la limitation des dépôts;
- b) Projets tendant à réglementer l'emploi des dépôts;

Dans les deux cas, on a en vue d'assurer la remboursabilité des dépôts. On est amené forcément à se demander si les établissements de crédit seraient en tout moment capables de faire face à leurs exigibilités qui se chiffrent à des sommes énormes. Et la réglementation des dépôts peut très bien être envisagée comme une sauvegarde pour les déposants et une invitation à la prudence pour l'entreprise bancaire.

Seulement, la manière dont on s'est servi pour y aboutir a été jugée maladroite et trop sévère.

Nous avons vu que les interventionnistes les plus acharnés, demandent même l'interdiction de certaines opérations de banques. M. Domergue, après la campagne violente contre les établissements de crédit, concluait qu'il serait absolument nécessaire de faire intervenir une loi par laquelle on interdirait l'émission des valeurs mobilières, soit par voie de souscriptions, soit par voie de placement direct dans le public à toute société financière qui reçoit des dépôts au delà d'un certain chiffre. C'est une façon indirecte de limiter des dépôts.

Mais cette limitation peut très bien être effectuée d'une manière directe, par la détermination d'un rapport légal entre les dépôts et le capital social ou bien par une taxation spéciale des dépôts, quoique ces dernières mesures soient surtout d'ordre fiscal.

Il est bien difficile de trouver de bonnes raisons pour justifier la limitation des dépôts. Le principe même conduit à des conséquences regrettables.

D'abord, l'interdiction d'émission de titres aux établissements financiers porte un coup dur à la bonne conduite des affaires. En enlevant une branche importante des profits au moment prospère de l'établissement on touche directement à la confiance que celui-ci a su inspirer au public. La mesure est trop violente. Pour punir les malhonnêtes, on nuit aux banques sérieuses. Quant aux modes de taxation, cette idée est inséparable du contrôle, que le fisc doit s'exercer en permanence sur la comptabilité des banques. Il va falloir recourir à la création d'une superintendance des banques, obliger celles-ci à fournir des états périodiques, exercer un contrôle inquisitorial, donc jeter la méfiance sur les banques.

En limitant directement les dépôts, c'est supprimer une des résultantes bienfaisantes des banques, celle de grouper les capitaux épars pour les lancer ensuite dans la circulation productive. S'il faut remplacer l'argent des déposants, rénumérés assez faiblement, par l'argent des actionnaires qui coûte beaucoup plus, c'est obliger les banques de restreindre leurs opérations, même l'escompte, considérée pourtant par tout le monde comme indispensable au commerce et à l'industrie. L'abaissement du taux de l'escompte serait particulièrement compromis. On aboutira au contraire à retirer aux banques leur principal rôle qui est d'utiliser l'épargne.

Si nous passons maintenant aux propositions qui soutiennent la réglementation de l'emploi que les établissements de crédit font des capitaux empruntés, nous constatons les mêmes difficultés d'applications et les mêmes conséquences fâcheuses.

En 1891, on préconisait l'idée de l'emploi des dépôts entièrement, en éléments immédiatement réalisables à la Banque de France, c'est-à-dire, la constitution d'un actif composé du papier bancable et des titres acceptés par la banque d'émission en garantie de ses prêts (1).

Cette obligation concernait les dépôts à vue ou à court terme. Pour les autres éléments du passif, capital social, réserves et fonds provenant des dépôts à longue échéance, la société serait libre de lui donner l'emploi que bon lui semble. Pour justifier de l'emploi des dépôts de la première catégorie, l'établissement devrait présenter des bilans avec des renseignements détaillés sur la nature et l'emploi des fonds, le tout sous la sanction des diverses pénalités.

Peu après, une suggestion nouvelle fit son apparition. Elle prétendait que le seul moyen de permettre aux déposants de se prémunir d'une façon certaine contre tous les risques, serait de créer une société spéciale de dépôts et de lui imposer des statuts rigoureux lui interdisant d'employer le capital autrement qu'en rente sur l'Etat, ou valeurs garanties par celui-ci. En outre, cette société serait tenue de se constituer un capital minimum par rapport à l'importance de ses dépôts et de n'engager les dépôts qu'en reports, avances à court terme sur titres de premier ordre ou achats de valeurs, dont la nomenclature serait arrêtée d'avance.

L'on reproche qu'il serait facile de tourner la loi.

Admettons qu'une banque a dans son portefeuille des effets revêtus de deux signatures. Elle pourra tou-

(1) La semaine financière, 21 Mars 1891, page 230.

jours affirmer que c'est du papier bancable, parce qu'il suffit qu'elle fasse attention que l'effet n'excède pas l'échéance de 90 jours et qu'elle mette sa signature sur cet effet pour faire en total trois signatures. Ainsi, elle peut le réescompter à la banque de France. Si la société est obligée de rembourser les déposants, elle n'a qu'à mobiliser son portefeuille commercial. Si la Banque de France refuse le papier, la défaillance reste inévitable. Pourtant la société n'est pas en faute du moment qu'elle s'est conformée aux dispositions légales. Tout au plus, elle est coupable d'avoir exagérer l'octroi du crédit, ce que la loi ne peut pas l'empêcher.

L'affectation spéciale et anticipée, donnée aux dépôts se heurte à des considérations qui justifient le rôle des banques. C'est de la mauvaise politique que d'affecter des sommes fixes aux reports pour favoriser les spéculations de Bourse, au détriment de l'escompte.

L'emploi en titre ou en rentes sur l'Etat peut occasionner des pertes aux banques, ces titres étant susceptibles de variations, tandis qu'une traite commerciale reste exigible pour son montant originaire.

Un problème connexe à la réglementation de l'emploi des dépôts, c'est l'exportation des capitaux.

• L'exportation des capitaux pour un pays, qui, comme la France, est doué d'une puissance d'épargne exceptionnelle, est une nécessité dont les causes sont : (1) soit l'insuffisance des grandes entreprises, jointe à la persistance inlassable de l'épargne, soit le désir des revenus élevés joint aux soucis d'éviter les risques, soit

(1) Meus. La défense de l'épargne, thèse Paris 1913.

enfin de simples prédispositions d'ordre psychologique. La loi ne pourra jamais détourner les capitaux de leur direction normale sans nuire à l'épargne même. Lorsqu'on accusait les banques de diriger sciemment les capitaux à l'étranger nous avons vu que l'opinion qui a prévalu a été celle qui soutenait que les placements étrangers ne nuisent pas au pays. Les arguments tirés de la dernière guerre ont déterminé les gouvernements qui se sont suivis depuis, de favoriser les placements à l'étranger et, certainement, ils sont dans la bonne voie (1).

Inspiré parfois de la législation étrangère, le Gouvernement français s'est occupé de la question de l'emploi des dépôts sous un autre aspect, du début de la guerre.

Les troubles que la guerre apportait dans les finances inspiraient des craintes justifiées relatives à l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières (2).

En 1915, une fois la crise liquidée, le ministre des finances recommandait aux banques par l'intermédiaire du gouverneur de la Banque de France de ne pas se prêter en aucun cas aux exportations des capitaux. La loi de 1916 interdisait l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France des titres

(1) La politique du pétrole a été particulièrement instructive. La France a des intérêts considérables dans le pétrole roumain et elle ne peut être que contente de ce chef, car il lui permet de s'affranchir en grande partie de la sujétion à une politique du pétrole conduite par des puissances, qui, pour un motif ou un autre pourrait gêner son activité normale. Au moyen d'une collaboration confiante avec les états producteurs, la France peut retirer des avantages considérables de l'exportation des capitaux.

(2) Georges Vincent; La réglementation de l'exportation des capitaux, page 217.

de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, des obligations ou des titres de quelque nature qu'ils soient.

Ensuite les appels patriotiques de rapatrier les capitaux, la création d'une commission chargée de préparer la réglementation législative dénote le même esprit : de subordonner les opérations de banque à l'intérêt national.

Une circulaire du ministre des finances du 31 Juillet 1917, dit en propres termes :

« Une des conditions sur laquelle j'appelle aujourd'hui votre plus sérieuse attention, est la nécessité pour l'industrie bancaire qui s'exerce en France, de subordonner toutes les opérations à l'intérêt national ».

La loi du 3 Avril 1918 sur les rapatriements des capitaux, prorogée successivement, a soulevé de nombreuses critiques. On a fait remarquer les lacunes qu'elle contient notamment les facilités offertes aux personnes résidant à l'étranger et munies d'un compte dans une banque en France, de faire virer à ce compte des fonds appartenant à des Français, fonds transférés ensuite à l'étranger. Comme toute restriction apportée à la circulation des capitaux, à la facile mobilisation de la valeur mobilière, la loi du 3 Avril 1918 allait à l'encontre de l'intérêt public. Elle a contribué au contraire à la dépréciation du franc, par l'interdiction faite, aux capitalistes français, de faire des provisions de devises étrangères dans les cours bas, qu'ils auraient progressivement réalisés avec la hausse en atténuant ainsi l'ampleur. La seule excuse est, que c'est une loi d'exception, une mesure de guerre, qui ne saurait trouver sa justification en dehors des circonstances qui l'a déterminée.

Tout en rappelant les diverses questions qui se rattachent au problème de réglementation bancaire, nous nous sommes aperçus que toutes les propositions de loi ont été faites en fonction des circonstances spéciales à l'époque où la question était agitée.

Le mouvement de l'opinion publique a été toujours suivi par des tentatives de législation. Celles-ci ne sont pas toujours à l'abri des critiques et nous avons vu qu'il y en a quelques-unes qui contiennent des erreurs économiques flagrantes.

En résumé :

Exigera-t-on du banquier certaines conditions de stage, de compétence professionnelle, de résidence, de nationalité, d'âge ? Ces mesures seraient inopérantes, tant qu'elles offrent des possibilités d'être tournées.

Soumettre les banques à une autorisation préalable à un contrôle officiel, c'est prendre des dispositions dangereuses parce qu'elle engage, au moins moralement, la responsabilité de l'Etat.

Réglementer les opérations de banque, par la fixation d'un rapport fixe entre le capital et les ressources exigibles, constitue une règle arbitraire, difficile à appliquer et nuisibles aux affaires sérieuses.

Tout ce qu'on pourrait admettre, avec quelques restrictions sont les retouches nécessaires à la législation commerciale sur la publication des bilans, sur la réforme des commissaires aux comptes etc... question que nous envisagerons dans la deuxième partie de notre ouvrage.

DEUXIEME PARTIE

LES DERNIÈRES PROPOSITIONS DE LOI TENDANT A LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

CHAPITRE I

Il faut entendre par « protection de l'épargne », l'ensemble des mesures légales destinées d'une part à garantir les déposants contre les escroqueries organisées et d'autre part de favoriser la formation des masses des capitaux.

La législation de tous les pays s'est montré plutôt favorable au développement presque inattendu des sociétés commerciales par actions, en général, et des institutions de crédit, en particulier. Mais les bénéfices sans limites que ces dernières obtenaient, par l'emploi de l'épargne, et l'écart considérable entre l'intérêt servi aux déposants et ces bénéfices ont froissé les adversaires du « capitalisme ».

La puissance grandissante que l'industrie bancaire a acquis, les abus auxquels elle s'est prêtée, ont eu comme résultat un changement d'opinion de la part du législateur.

Sous la poussée des socialistes, les gouvernements de partout ont ouvert une ère de restrictions s'inspirant d'une triple raison : (1)

1°) Garantie pour le public, qui alléché par l'espoir d'un profit exagérément promis, se laisse duper. Une campagne vigoureuse contre les établissements de crédit, a conclu qu'il suffisait de réformer la loi sur les sociétés et de renforcer les sanctions pour empêcher ces manœuvres. Des propositions de loi sont à l'ordre du jour en France et une partie de l'opinion publique réclame d'urgence l'intervention énergique du Gouvernement.

2°) Garantie pour les sociétaires qui ne sont renseignés sur l'emploi de leur avoir, que par une publicité illusoire.

3°) Garantie pour l'Etat, qui ne peut rester insensible aux abus de la puissance financière progressive.

Et encore, lorsque nous parlons des abus, nous pensons seulement à quelques escroqueries organisées, sans oublier que dans le domaine immense des affaires, ce sont là des exceptions et qu'il serait injuste d'incriminer tous ceux qui portent le nom de banquier, sous prétexte des malversions de quelques uns.

Et d'abord quelles sont les causes de ces phénomènes que le législateur prétend juguler ?

Il y a et il y aura toujours des gens qui auront assez d'ingéniosité pour duper d'autres. Mais si toujours on a eu à déplorer des abus nombreux, ce n'est pas seulement à l'absence d'une législation rigoureuse qu'il faut s'en prendre, mais bien à des circonstances éminemment favorables aux agissements des dupeurs.

(1) Charles Gide; Cours d'économie politique, page 247, tome I.

La dépréciation de la monnaie, le rendement infime des capitaux, les charges écrasantes qui pèsent sur les valeurs mobilières ont détourné nombre de gens des placements réguliers, de la mise en portefeuille de ces valeurs qu'on recommandait autrefois aux capitalistes patients. Les placements à long terme, ne sont plus appréciés. L'esprit de jeu a remplacé l'esprit d'épargne. Et au moment de l'effondrement d'une maison de coulisse, l'émotion s'empare des épargnants. Ceux-ci trouvent immédiatement le coupable en la personne d'un ministre qui ne les protège pas suffisamment, qui ne prend pas les mesures nécessaires pour leur défense.

Mais il y a encore des phénomènes d'ordre psychologique auxquels les gouvernements si ingénieux que soient-ils ne pourront jamais y remédier par voie de réglementation, notamment, la spéculation.

Le spéculateur entêté, sous l'influence de cette suggestion qu'on appelle la chance, se lance dans les opérations les plus hasardées. Après avoir perdu sa propre fortune, il garde toujours l'espoir que la situation changeante du marché financier le favorisera. Pour cela, il faut attendre et pour faire face aux échéances fatales, il s'ingénie à créer de nouvelles affaires qui lui mettraient des sommes à sa disposition pour les jeter dans les trous profonds de ses pertes. Tout cela ne conduit qu'à son effondrement et à celui des déposants qui lui ont accordé la confiance.

Quant aux épargnants, ils ont le tort de croire qu'il y a certains initiés dans les secrets de l'enrichissement rapide par le jeu aléatoire de la spéculation. Acheter bas revendre haut, encaisser la différence, voilà leurs dogmes.

Puisqu'ils ne connaissent pas suffisamment la situation du marché financier, ils s'attachent aux conseils de ceux qu'ils considèrent comme des initiés. Ceux-ci, tout en étant de bonne foi, peuvent se tromper.

L'étude du marché des valeurs mobilières peut donner des renseignements utiles, mais l'épargnant livré au jeu des spéculations, ne fait pas attention à cet enchaînement. Il veut avoir une réponse précise : quelle est la valeur qui va monter.

C'est de cette faiblesse que profitent les malhonnêtes pour allécher le public.

Le rapport des experts sur l'affaire de la « Gazette du Franc », un document de 546 pages, contient une historique de l'affaire et donne dans ses conclusions les agissements des dirigeants.

En 1928, les souscriptions recueillies, atteignirent 150 millions, obtenus par des artifices qui consistaient à présenter le journal, non comme un organisme financier, mais comme un conseiller désintéressé, attaché à une œuvre de crédit public et qui, en sous main, était transformé en une arme pour agir sur la clientèle financière; par l'affirmation du caractère de jour en jour plus officielle du journal; par l'utilisation des interviews et autographes du journal aux mains des démarcheurs; par leur habile présentation dans les stands d'exposition avec les photographies des personnages considérables, indiqués comme étant des collaborateurs; ensuite par l'annonce faite mensongèrement, soit dans le journal, soit par circulaires, des bénéfices prétendument réalisés par trois des principaux syndicats. En outre, les mêmes dirigeants vendaient sans droit dès leur réception, les titres qui leur étaient confiés en couverture d'opérations.

Forcément, il est bien difficile de protéger les possesseurs de capitaux en quête de placement, par des lois seulement, contre tous ces artifices de nature à convaincre les plus sceptiques.

Les épargnants sont de diverses catégories (1).

Pour les épargnes modestes, les caisses d'épargne constituent un moyen sûr de placements. C'est une sorte d'épargne de précaution, les déposants pouvant la retirer au fur et à mesure que les besoins en vue desquels ils ont épargné, font leur apparition. Ils ne devraient pas se risquer dans des entreprises aléatoires. S'ils veulent obtenir des gains exceptionnels, ils ont à leur disposition les valeurs à lots. Cela est plutôt une recommandation. On ne pourrait pas leur limiter par une disposition légale, le droit de faire des placements de toute sorte, de transformer l'épargne de précaution, en épargne d'investissement.

Le point de vue du Gouvernement

Après la chute de la Gazette du Franc, le Gouvernement a approuvé le 19 Janvier 1929, toute une série de mesures préparée par le ministre des finances, Monsieur Chéron, en vue de l'assainissement du marché et la protection de l'épargne publique.

Les principales peuvent être résumées dans le mode suivant :

1° Efforts du Gouvernement pour faire rapporter et discuter le plus tôt possible le projet de loi sur l'exercice de la profession de banquier.

(1) L'économiste français, 1^{er} Décembre 1928.

2° Dépôt avec la demande de procédure d'urgence, d'un projet de loi réglementant le démarchage à domicile.

3° Dépôt avec la même procédure d'un projet de loi réglementant la publicité des émissions financières et des sociétés commerciales.

4° Réglementation du marché « hors cote », d'accord avec le syndicat des banquiers des valeurs au comptant.

5° Contrôle des opérations des membres du syndicat des banquiers en valeurs, sur l'ensemble des opérations faites par les maisons de coulisse, y compris leur participation dans le syndicat.

6° Fonctionnement immédiat de la commission instituée par le ministre des finances pour l'examen des demandes d'introduction sur le marché, des valeurs mobilières étrangères, des valeurs coloniales et des sociétés « holding ».

7° Renforcement au moyen des crédits nouveaux, de la section financière du Parquet.

8° Mise à l'étude des diverses modifications à apporter à la loi de 1867, notamment en ce qui concerne le choix et les pouvoirs des commissaires aux comptes.

9° Institution au ministère des finances d'une commission permanente chargée d'étudier et suggérer toutes mesures propres à assurer l'assainissement du marché et la protection de l'épargne.

Dans cet imposant ensemble de mesures, il en est, qui ne relevaient que du Gouvernement et qui ont pu

être appliquées aussitôt. Il en est ainsi des mesures inscrites plus haut sous les numéros 4, 5 et 6. Le reste, comprend des mesures dont la réalisation exige l'intervention du Parlement. Quelques unes ont été mises déjà à l'ordre du jour au mois de Juin 1929, notamment la loi sur la réglementation de l'exercice de la profession de banquier.

Le décret du 5 Février 1929 a institué la commission pour l'examen des demandes d'introduction sur le marché, des valeurs mobilières étrangères, des valeurs coloniales et sociétés « holding ». A cette occasion, M. Chéron, ministre des finances, qui présidait la commission a fait connaître le point de vue du Gouvernement (1).

« Le Gouvernement ne prétend pas faire œuvre
« intangible et définitive. Il sait qu'en pareille matière,
« il importe d'adapter sans cesse, la loi et les régle-
« ments nouveaux . Et il se refuse à édicter des pres-
« criptions par trop restrictives de la liberté des indivi-
« dus. Il entend ne pas perdre de vue à aucun moment
« les problèmes que soulève la protection de l'épargne »

« C'est pour cela qu'il a paru indispensable d'insti-
« tuer une commission groupant des représentants de
« tous les intérêts en cause, chargée tout à la fois de
« contrôler l'exécution des mesures précitées et de suggé-
« rer les dispositions qui pourraient utilement les modi-
« fier et les compléter ».

C'est ainsi que l'on précise le rôle de la commission. Elle sera divisée en sept sous-commissions. Il y a une qui étudiera les réformes fiscales « qui, sans porter

(1) Journal Officiel du 14 Février 1929.

atteinte à l'équilibre budgétaire, peuvent être de nature à encourager l'épargne ».

Le projet de budget pour l'année 1930, déposé par le Gouvernement sur le bureau de la chambre relève l'attention de celle-ci sur le régime fiscal des valeurs mobilières.

M. Duchemin, président de la confédération générale de la production française, dans une lettre adressée au ministre des finances, consacre plusieurs feuillets « à la crise de natalité des sociétés, des émissions de « valeurs mobilières en France, des succursales ou filiales d'entreprises françaises à l'étranger, dont la cause unique, est, dit-il, le poids excessif de la fiscalité ».

Il demande, l'adoption de l'amendement Baréty-Bonnefous, concernant la taxe de transmission sur les valeurs au porteur, la réduction de 15 % de l'impôt cédulaire sur les revenus des valeurs mobilières actuellement fixé à 18 %; mesures qui stimuleraient l'épargne et faciliteraient les opérations financières des industries

M. Chéron lui-même reconnaît, que la guerre a nuit à l'épargne française et a singulièrement favorisé le développement de la spéculation. En même temps, il remarque qu'il est du devoir du Gouvernement d'intervenir pour que l'esprit d'épargne grandisse au dépens de l'esprit de jeu. Lorsque les placements corrects seront suffisamment rémunérateurs, naturellement les prospectus trop prometteurs séduiront moins les gens.

Les mesures d'assainissement du marché financier ont reçu également un commencement d'exécution dès 24 Février 1929. . Elles consistent en mesures de publicité et surveillance, en vue de l'admission des valeurs

à la cote « hors cote » régénérée. Dorénavant, les titres émis par des sociétés ayant au moins deux ans d'existence ne pourront être cotés au marché « hors cote », qu'après le dépôt de deux dossiers, l'un au siège du syndicat, l'autre au commissariat de police de la Bourse. Ces dossiers devront contenir la liste des administrateurs, le dernier bilan publié et le bulletin des annonces légales, où a été insérée la notice qui exige la loi de 1907 sur les conditions de fondation des sociétés. Il y aurait en plus des renseignements concernant la constitution de la société, renseignements et indications sur sa situation.

La « hors cote » aurait donc désormais une cote réglementée établie par la chambre syndicale des banquiers en valeurs au comptant.

Nous approuvons toutes ces mesures ne serait-ce qu'en pensant qu'elles apportent un mouvement méthodique d'organisation de la coulisse. Pourtant, nous mentionnons les remarques de M. Liesse (1).

Il croit que les mesures ne seront jamais efficaces que dans le cas où ceux qui les lisent sont capables de les comprendre. Or, les épargnants qui ont le plus besoin d'être renseignés, dit-il, sont des dupes nés, c'est-à-dire peu préparés à ces sortes d'investigations.

Quant à la publication dans les dossiers et dans le bulletin des annonces légales, des administrateurs, etc., elle aurait un intérêt pour ceux qui connaissent déjà le marché financier.

Ensuite la réglementation du marché « hors cote » par l'intermédiaire de la chambre syndicale des banquiers en valeurs au comptant, donne lieu à des dif-

(1) L'économiste français du 2 Février 1929.

ficultés dont l'élimination ne serait pas facile. La Chambre, sera appelée, le cas échéant, de se prononcer sur l'admission de certaines valeurs et deviendra par cela responsable du fait que ces valeurs ne présente pas de garanties jugées suffisantes.

Quelquefois, elle couvre le déficit d'un confrère défaillant pour conserver le bon renom de la corporation. Lui imposer de nouvelles responsabilités d'un poids appréciable « c'est quelque chose difficile à concevoir même pour un groupement constitué en compagnie officielle, avec monopole » comme celui des agents de change ».

Evidemment, les dispositions du Gouvernement ne sauraient être jugées parfaitement efficaces que si elles atteignent le but proposé. Mais on ne pourrait pas demander au Gouvernement d'édicter des mesures de protection sans toucher aux certains droits conséquents à la liberté des affaires. C'est exagérer sans doute les possibilités de celui-là que de lui demander à établir des restrictions sans froisser les intérêts de quelques uns.

Nous estimons qu'un ordre dans les opérations de la coulisse s'impose, ne serait-ce que pour lui enlever le voile de mystère dont elle est entourée pour la plus grande partie des épargnants, étrangers aux secrets financiers.

LA MANIERE SOCIALISTE

Le groupe radical-socialiste de son côté, a chargé le président, M. Daladier, de déposer sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition de loi tendant à la protection de l'épargne publique. La discussion du

texte muni de la signature de 125 députés, fut demandée d'urgence dès la rentrée de Janvier 1929.

Inspirée des idées maîtresses pareilles à celles du Gouvernement, la proposition Daladier suggère trois ordres de mesures :

- 1° Le contrôle des sociétés anonymes.
- 2° La réglementation de la profession de banquier.
- 3° La réorganisation du marché financier.

L'exposé des motifs précise les moyens d'arriver à ces fins.

a°) Il s'agit d'abord de la constitution d'une association, qui serait un véritable ordre comparable à celui des avocats.

L'association serait composée des banquiers et toute personne faisant, même exceptionnellement appel à l'épargne, la sollicitant ou en la conseillant en vue des placements en valeurs mobilières;

b°) La fixation d'un maximum de 10 % de la commission des banques qui prennent ferme les émissions.

c°) L'interdiction absolue du démarchage à domicile.

d°) L'obligation du visa approbatif des administrateurs et commissaires des sociétés, sur les notices offrant des valeurs de ces sociétés au public.

e°) La nécessité pour les sociétés financières et omnium de publier la composition complète et détaillée de leur portefeuille, avec le montant intégral de chaque participation.

f°) La prescription impérative à tous les syndicats des capitaux de faire une déclaration de constitution et de se soumettre aux règles de publication de leur portefeuille et de leur participation énoncée pour les sociétés financières et omnium.

g°) L'attribution des fonctions de commissaire aux comptes à des experts comptables reconnus par l'Etat et l'extention de leur pouvoir.

On constate que le fond du problème se ressemble à celui vu dans le projet gouvernemental.

Le parti socialiste, à son tour, a saisi la question de l'industrie bancaire depuis longtemps et il ne pouvait laisser passer l'occasion offerte par les bruyants scandales de l'an 1928, sans renouveler la lutte pour la protection de la « petite épargne » qui l'oppose à la « grande épargne », ce dernier étant le fameux « mur d'argent » des capitalistes.

Une proposition de M. Chastanet et ses collègues socialistes s'attache à définir la charte des commissaires aux comptes, demandant que ces fonctions soient confiées exclusivement à des spécialistes pourvus d'un brevet et groupés en compagnies reconnues par l'Etat (1).

Les commissaires aux comptes ainsi choisis devraient avoir le droit, toutes les fois qu'ils jugent nécessaire à l'intérêt social de prendre communications des livres et d'examiner les opérations de la société.

En dernier lieu, la proposition de loi de M. Chastanet, réclame la réglementation du bilan-type, établi sur un modèle fixé par le ministre des finances.

(1) Annexe parlementaire, 20 Décembre 1928.

Le parti socialiste (S.F.I.O.) a déposé sur le bureau de la Chambre une proposition qui diffère de beaucoup quant à la portée, du projet déposé par M. Chéron et adopté après une première délibération à 580 voix.

Cette proposition débute dans l'exposé des motifs, par un historique du régime capitaliste avec les diverses situations lamentables dont la France a été sujette, au cours de son histoire.

La cause de ces malheureuses faillites financières, doit être cherchée d'après le parti socialiste, dans la spéculation, stimagtisée pour la première fois par d'A-guesseau, le grand adversaire de Law.

Nous reconnaissons que la spéculation aggrave sensiblement en certaines circonstances, une crise. Mais cela apparaît surtout lorsque des mesures restrictives comme celles demandées par les socialistes, interviennent.

Proudhon croyait qu'on peut arriver à une moralisation de la spéculation et à cette occasion il posait la question de l'intervention de l'Etat.

Les libéraux, l'ont toujours dit, que la spéculation est indispensable à la vie des affaires et qu'elle constitue un moyen d'atténuer les grosses variations des prix en tant qu'acte de prévoyance.

La conclusion que l'on trouve dans les traités d'économie politique est que la spéculation est une armes à deux tranchants. Elle ruine ceux qui ne savent pas s'en servir ou qui abusent en s'en servant mal et améliore les maux lorsqu'elle est employée avec mesure, à la condition toutefois qu'elle ne soit pas jugulée par des mesures trop restrictives.

Mais les socialistes exigent, en dehors des dispositions concernant exclusivement les opérations proprement dites de spéculation de Bourse sur les valeurs mobilières, des organes de contrôle pour savoir comment sont employés les dépôts dans les banques et suivre de près toutes les opérations des sociétés.

Cet organe de contrôle serait le « Conseil supérieur des banques, Bourses et sociétés » composé de 25 membres et présidé par le Ministre des finances. Il comprendrait : 4 parlementaires, 7 fonctionnaires, 1 représentant de la Banque de France et le syndic des agents de change; les banques populaires, les banques coopératives, le Crédit mutuel agricole auraient chacun un représentant. Les syndicats des employés des banques en auraient deux, ainsi que les associations des fonctionnaires du ministère des finances. De même, le Conseil national économique aurait deux membres. Les banques, pourtant les principales intéressées, n'auraient que deux représentants et les associations des chambres de commerce, un seul. On peut y joindre le syndic des agents de change.

Ce n'est pas tout.

« Auprès de ce Conseil il serait institué : un service de contrôle de Bourse, un service de contrôle de sociétés, un service de contrôle de banques, tous, organes d'exécution du Conseil supérieur. Un chef de service serait placé à la tête de chacun de ces services ayant près de lui un conseil facultatif ».

Encore, un corps spécial de contrôleurs assermentés des sociétés sera créé, pour connaître le portefeuille des valeurs, pour apprécier les opérations, pour dresser des inventaires, etc...

En somme, tout un système de pénétration dans l'activité des banques au moyen d'un contrôle sérieusement organisé.

En ce qui concerne la profession de banquier, la proposition socialiste exige que nul ne puisse ouvrir une banque ou un établissement financier quelconque en vue de recevoir des dépôts d'argent ou d'exécuter des opérations de change, ou de Bourse, sans avoir au préalable l'autorisation d'un Conseil supérieur des banques, Bourse et sociétés. Voilà, revifié le système de l'autorisation préalable à qui on doit en bonne logique rattacher le droit de retrait plus ou moins arbitraire de la licence bancaire.

Le démarchage financier est interdit. Le contrôle des opérations de Bourse serait exercé par le Conseil supérieur très étroitement. Il prononcerait l'exclusion des valeurs de la cote officielle et de la cote libre. Chaque propriétaires des titres devrait être porteur d'un livret d'identité pour pouvoir prendre livraison des titres et servirait en même temps pour connaître le nombre des possesseurs étrangers.

Les mêmes récents scandales financiers ont déterminé certains députés de songer aux mesures de protection d'un autre ordre.

Ainsi, la proposition de loi de M. Félix Gouin (1); tendant à renforcer la répression des délits de vol, abus de confiance ou escroqueries, lorsque ceux-ci sont commis par des particuliers ou des sociétés faisant appel au crédit ou à l'épargne publique.

(1) Annexes parlementaires, numéro 1.014 du 29 Décembre 1928

Il est évident que pour la protection de l'épargne, on peut envisager à la fois des moyens préventifs et des moyens répressifs. Dans l'espèce, les moyens préventifs sont ceux qui visent au contrôle sérieux et permanent des sociétés financières et des opérations de Bourse. Les moyens répressifs sont ceux qui tendent, par la grandeur et la gravité du châtiment éventuel, à détourner des opérations délictueuses ceux qui pourraient s'y laisser entraîner.

Les cinq années de prison prévues par le code pénal pour des délits de vol, escroqueries, etc... sont, en effet, trop brèves. Cette peine permet, après un séjour dans la prison, de jouir de la vie largement, grâce aux capitaux volés, mis préalablement en lieux sûrs.

La demande de M. Gouin se trouve donc parfaitement justifiée. Il exige :

a° Pour les délits prévus aux articles 379, 405 et 408 du code pénal, un emprisonnement de cinq ans au moins et de vingt ans au plus.

b° Une amende de 5.000 francs à 50.000 francs.

Les mêmes peines s'appliqueront aux complices des dits délits.

En conclusion, si le fond du problème ne soulève pas de controverse théoriques, il ne va pas de même des solutions envisagées.

Elles sont toutes imaginées dans le même but assez louable, de protéger l'épargne publique et rencontrent généralement l'approbation de l'opinion publique.

Quoique le principe ainsi posé semble excellent, son application se heurte à certaines difficultés d'application.

Que l'on emploie les solutions répressives, rentrant dans le domaine du droit pénal ou bien les solutions préventives dans le cadre économique de la législation commerciale, il ne faut jamais perdre de vue qu'elles peuvent entraver sérieusement l'expansion indispensable des opérations de crédit sérieuses.

C'est cette idée maîtresse qui nous guidera dans nos appréciations dans l'analyse des propositions faites, au cours des chapitres suivants.

CHAPITRE II

La publicité des émissions des valeurs mobilières et des Sociétés commerciales

Les textes sur la matière se trouvent dans la loi du 24 Juillet 1867 et la loi du 30 Janvier 1907. On pourrait ajouter la loi du 31 Mai 1916 modifiée par celle du 31 Décembre 1920 en ce qui concerne les titres émis pour les collectivités étrangères, publiques ou privées.

La loi du 24 Juillet 1867 a assujetti les sociétés, spécialement les sociétés par actions, à diverses mesures de publicité et a réglementé minutieusement la création et la négociation des actions. Mais elle ne s'occupait pas de la publicité qu'imparfaitement et ne contenait aucune disposition visant les sociétés étrangères.

Des lacunes diverses de cette loi ont apparu au fur et à mesure du développement de la fortune mobilière.

Elle laissait aux sociétés la liberté illimitée et sans contrôle d'émettre des obligations. Elle ne comportait aucune garantie sérieuse pour protéger les souscripteurs contre les fraudes telles : la fictivité des versements, l'exagération des apports. Enfin on lui reproche de ne pas mettre la petite épargne à l'abri des entreprises malhonnêtes ou hasardeuses, parce que le système de publicité de la loi du 24 Juillet 1867 ne permet ni aux actionnaires, ni aux souscripteurs de connaître les charges, la valeur des apports, le mode de libération des actions, le fonctionnement de la société, la répartition des bénéfices, etc...

Toutes ces questions relatives aux sociétés anonymes en général, s'appliquent à toutes les institutions de crédit constituées sous la forme des sociétés.

En 1875, une commission instituée au ministère de justice,, pour préparer un projet de revision, ne réussit pas à résoudre le problème et il demeura en suspens jusqu'aux pénibles évènements financiers qui eurent lieu vers 1882.

Les discussions relatives aux modifications à apporter à la loi de 1867, qu'on croyait coupable des maux qui secouaient l'organisme économique de la France, reprirent avec plus de vigueur, mais quelques-unes seulement des dispositions élaborées par la Commission de 1882 à 1890, furent reproduites par la loi du premier Août 1893.

A partir de 1902, on agite ouvertement l'idée de la protection de l'épargne populaire par la réglementation de la publicité.

Plus tard, le projet de loi, dont le rapport à la Chambre fut fait par M. Chastanet n'aboutit à autre chose que d'insérer à la loi des finances du 30 janvier 1907 l'art. 3 concernant : l'émission, l'exposition, la mise en vente et l'introduction sur le marché français des actions, des obligations et autres titres des sociétés françaises ou étrangères.

Croyant pouvoir mettre une limite aux spéculations qui avaient causé une réelle émotion dans les milieux financiers on cherche à renforcer les mesures de publicité des sociétés.

D'après l'article 3 de la loi des finances du 30 Janvier 1907, toute société qui fait appel au public, les

émetteurs, exposants, metteurs en vente ou introducteurs doivent préalablement à toute mesure de publicité, faire insérer dans un organe spécial le « Bulletin des annonces légales obligatoires à la charge des sociétés financières » (une annexe au Journal Officiel) une notice signée par eux et contenant des renseignements sur la société.

Survint la chute du financier Rochette. La Chambre des députés insiste de nouveau auprès du Gouvernement pour déterminer celui-ci à étudier d'autres mesures de nature à protéger efficacement l'épargne publique.

Le 5 Novembre 1912, M. Klotz, ministre des finances dépose un projet de loi sorti des travaux d'une commission extra-parlementaire en réglementant d'une façon plus précise et plus logique la publicité en matière financière.

L'esprit du projet est de renforcer les dispositions de l'article 3 de la loi de 1907. L'article 13 a lui seul constitue une innovation importante, en engageant la responsabilité civile des émetteurs, introducteurs etc..., vis-à-vis des victimes, nonobstant conventions contraires.

Le projet, avec un rapport de M. Nail n'aboutit pas comme loi. Mais il est repris aujourd'hui par M. Chéron dans le projet de loi ayant pour objet de protéger l'épargne par une réglementation des mesures de publicité, des émissions financières et des sociétés commerciales (1).

L'exposé des motifs signale que le texte proposé tend non seulement à élargir la publicité prévue par la

(1) Annexes parlementaires; 22 Janvier 1929, numéro 1.124.

loi de 1907, mais encore à empêcher les fraudes pratiquées au moyen de prospectus, circulaires, affiches ou annonces dans les journaux.

Désormais, l'émission, l'exposition, l'offre au public, la mise en vente, l'introduction sur le marché français, d'actions, d'obligations, des parts et d'une façon générale de tous titres susceptibles de négociations publiques, autres que les fonds de l'Etat Français, seraient assujettis aux formalités prévues par l'article 3 et 13.

L'article 3 s'occupe d'une part du « Bulletin des annonces légales obligatoires » et d'autre part de la « notice » .

Le Bulletin deviendrait un véritable recueil de la publicité légale sous le nom de : « Bulletin des annonces légales obligatoires pour la publicité des émissions financières et des sociétés commerciales », placé sous le contrôle des ministres de l'intérieur et des finances.

La notice qui devrait être insérée au Bulletin, préalablement à toute mesure de publicité, contiendrait les énonciations suivantes :

1° La dénomination complète de la société et la raison sociale;

2° La législation, française ou étrangère, sous le régime de laquelle fonctionne la société;

3° La date de l'acte de société et celle de tous actes modificatifs et, en ce qui concerne les sociétés étrangères, la traduction intégrale de leurs statuts en langue française; lorsque ces statuts auront fait l'objet au « Bulletin des annonces légales obligatoires » d'une pu-

blication datant de moins de 10 ans, la société étrangère ne sera tenue qu'à publier les modifications survenues depuis cette date; mention devra être faite des numéros du Bulletin où ces statuts ou les modifications qui y auraient été apportées, auront été insérées;

4° La mention qu'il s'agit d'une société en formation ou d'une société définitivement constituée, et, dans ce cas, la date de constitution définitive;

5° Le siège social, avec l'adresse complète de ce siège.

6° L'objet de l'entreprise;

7° La durée de la société et la date à laquelle elle prend fin;

8° Les modalités de composition des assemblées générales et leur lieu de réunion ainsi que les règles relatives à leur convocation et s'il y a lieu, l'indication du droit de vote attaché à chaque catégorie d'actions;

9° Lorsqu'il s'agira d'une société définitivement constituée, les noms, prénoms, nationalité, qualité et domicile des membres du Conseil d'administration de gérance et de surveillance, quelque soit d'ailleurs leur dénomination, des commissaires aux comptes ou censeurs et, d'une façon générale, de toutes personnes chargées par l'Assemblée des actionnaires, par les statuts ou par la loi, d'administrer la société ou d'exercer un contrôle sur la gestion financière, et lorsqu'il s'agira d'une société en formation, les noms, prénoms, nationalité, qualité et domicile des fondateurs;

10° Les noms, prénoms, nationalité et domicile des personnes, qui ont fait des apports en nature, la consis-

tance de ceux-ci, les rémunération dont ils ont été l'objet les charges hypothécaires ou autres dont ils sont grevés et que pourraient avoir encore à supporter la société en qualité de tiers-détenteur.

11° La mention des avantages attribués aux fondateurs, aux administrateurs, aux gérants et à toutes autres personnes;

12° Le montant du capital social, avec indication par catégorie, du nombre de la valeur nominale et de la quotité libérée des actions ou des parts qui le compose, le montant du capital souscrit, le montant du capital effectivement versé;

13° Le montant des emprunts antérieurs, contractés sous forme d'obligations ou toutes formes d'appel au public et non remboursés, avec l'indication du taux de l'intérêt, de la durée, du mode d'amortissement et du montant restant à amortir et s'il y a lieu, la mention des garanties qui y sont attachées;

14° Le dernier bilan dressé par la société et le compte des profits et pertes, ou, pour les sociétés n'ayant pas terminé leurs premiers exercices sociaux, la mention qu'ils n'ont pas été encore dressés;

15° Le nombre, la valeur nominale des titres offerts au public, le mode et s'il y a lieu, le taux de leur rémunération, des garanties qui y sont attachées avec la mention des actes qui les auraient constitués, l'époque et les conditions de remboursement;

16° Lorsqu'il s'agit des titres amortissables, le tableau d'amortissement de l'emprunt;

17° Les engagements pris éventuellement par la société au regard des porteurs des titres, au sujet des taxes tant françaises qu'étrangères, auxquels les titres offerts au public sont ou pourront être ultérieurement soumis;

18° Pour les titres émis par les sociétés étrangères, le texte de la certification délivré par un notaire étranger, dont la signature et la qualité sont légalisées par le Consul de France, constatant que les actes en vertu desquels ces titres ont été créés, sont conformes aux lois et usages du pays dont la législation régit la société émettrice.

Si nous avons énumérés toutes les dispositions de l'article 3 du projet, énumération un peu longue, c'est qu'elles contiennent en dehors des renseignements offerts au public par la loi de 1907, d'autres étant de nature à les compléter. Telle est la publication du dernier compte des profits et pertes ajoutée à celle du dernier bilan.

D'autre part, des prescriptions en vigueur, de la loi du 31 Mai 1916, modifiée par celle du 31 Décembre 1920, ont été incorporées dans ce projet de loi.

Enfin, le même projet exige que les prospectus, circulaires et documents analogues ayant trait à l'émission, l'exposition, l'offre au public etc... des titres susceptibles de négociations publiques visées par les articles 3, 4 et 5 doivent reproduire les énonciations de la notice.

« Aucune affiche ne peut être apposée, aucune annonce ne peut être faite dans les journaux sans reproduire un extrait des énonciations de la notice ou des notices » (Art. 9).

La responsabilité civile des émetteurs, exposants, auteurs de l'offre, metteurs en vente ou introducteurs vis-à-vis des victimes est engagée conformément à l'art. 1.382 du code civil, alors même qu'ils n'auraient été l'objet d'aucune poursuite pénale. (L'art. 13).

Les infractions aux dispositions qui concernent les mentions de la notice et leur publicité sont constatées par les agents de l'administration de l'enregistrement et tous les officiers de police judiciaire. Les sanctions consistent en amendes allant jusqu'à 100.000 francs et lorsque l'infraction a été commise avec intention frauduleuse, l'emprisonnement, sans préjudice d'autres peines prévues par le code pénal.

L'article 3 de la loi de 1907, l'art. 56 de la loi du 24 Juillet 1867 et les quatre premiers paragraphes de l'art. 101 de la loi du 13 Juillet 1925, concernant respectivement, la publication dans un journal de l'extrait de l'acte constitutif et les références que les émetteurs, exposants etc... sont tenus d'insérer dans le Bulletin des annonces légales obligatoires, cesseraient de recevoir application trois mois après promulgation du décret déterminant les détails d'exécution de la loi.

Ce projet de loi établi pour la première fois une réglementation vraiment consistante et logique de la publicité, avec la responsabilité accentuée des émetteurs. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que les mesures annoncées ci-dessus, font partie d'un ensemble que le Gouvernement s'est proposé de faire voter, et que s'il a eu la préoccupation d'assurer au public la publicité des renseignements, il garde tout de même le souci de ne pas entraver le développement des sociétés par des mesures trop restrictives.

On est d'accord sur la nécessité de ces mesures.

Mais l'efficacité de cette publicité doit être assurée en veillant que sa diffusion soit suffisamment large (par voie de presse et non seulement dans le Bulletin officiel que le profane est hors d'état de consulter) et que la source de toutes documentations insérées dans les journaux, sur une émission ou sur une opération boursière, soit clairement indiquée.

C'est ce que l'art. 9 du projet Chéron essaie de réaliser lorsqu'il édicte :

« Les prospectus, circulaires et documents analogues, les affiches, les annonces dans les journaux doivent contenir mention de l'insertion des notices au Bulletin et références aux numéros dans lesquels elles ont été publiées. Ces mentions doivent être imprimées en caractère de dimensions égales à la partie principale du texte ».

Selon nous, il aurait été mieux d'obliger les émetteurs et les introducteurs de publier la notice même dans les journaux comme dans le Bulletin, chaque fois que des négociations publiques (mise en vente, l'offre au public etc...) ont lieu, car la publication dans le Bulletin présente un intérêt pour celui qui est au courant du marché financier; or, ceux qu'il s'agit de mieux renseigner sont les petits épargnants, généralement étrangers aux publications financières.

Evidemment, le projet en renforçant la publicité qui accompagne les émissions part d'une louable intention, mais on peut encore douter de la sincérité de la documentation insérée dans les notices. Les visas des administrateurs (proposition Daladier) et les affirma-

tions des signataires de la notice (art. 8, projet Chéron) ne sauraient constituer une garantie absolue d'exactitude et de sincérité. A cela, le projet ci-dessus, croit suppléer en engageant la responsabilité civile des émetteurs, etc...

Aller plus loin dans la voie de réglementation de la publicité, ce serait adopter la proposition de M. Louis Besset, qui demande l'introduction d'une véritable censure concernant l'édition, la direction et la rédaction des publications financières et des informations contenues dans les Périodiques.

Nous refusons de croire qu'on pourrait aboutir à une loi dans ce sens.

Le projet gouvernemental constitue une tentative de réglementation de la publicité, assez modérée et vraiment raisonnable. L'intéressé a le droit d'exiger qu'il soit renseigné, ce qui n'exclut pas de sa part une certaine prudence. D'aucune façon, il ne pourrait prétendre qu'une loi le protège contre son appât de gain, qui, le pousse souvent à des actions dont l'issue est douteuse et pourtant il les accomplit en dépit de la plus élémentaire règle de prévision.

CHAPITRE III

La réforme des Commissaires dans les Sociétés Anonymes et la réglementation des bilans

La proposition de loi déposée par M. Chastanet en Décembre 1928 (1) comporte deux questions qui doivent être examinées séparément :

1°) La réforme des commissaires aux comptes dans les sociétés anonymes.

2°) La réglementation des bilans.

Aux termes de loi du 24 Juillet 1867 sur les sociétés anonymes, les commissaires aux comptes sont des personnes associées ou non, chargées par la société de faire un rapport à l'Assemblée Générale sur la situation de la société. Leur choix est laissé à la liberté de la société.

De ce fait, d'après l'auteur du projet, découle une série de conséquences fâcheuses pour l'actionnaire.

Il souligne, qu'à l'époque où la loi a été votée, les sociétés faisant appel à l'épargne publique n'avaient pas pris le développement qu'elles ont atteint aujourd'hui et que la libre nomination des commissaires était concevable à cette époque-là.

Mais aujourd'hui, les commissaires aux comptes manquant de compétence et d'indépendance, se ren-

(1) Annexe parlementaire, 20 Décembre 1928, numéro 952.

dent le plus souvent coupables de déclarer la situation de la société, bonne, même lorsqu'ils savent que c'est le contraire qui est vrai.

Alors l'actionnaire n'est pas défendu et les administrateurs peuvent se permettre les mouvements d'écriture les plus fantaisistes, ne redoutant pas le contrôle des commissaires.

Sans aucun doute, cette situation est de nature à occasionner des abus et sous l'empire de cette considération, on a pensé à la réforme des commissaires aux comptes.

On se trouve en présence de diverses conceptions comme : la délivrance d'un diplôme par le Gouvernement à ceux qui exercent la fonction de commissaire aux comptes et l'institution d'un corps d'experts. Mais cette conception a des difficultés sérieuses de réalisation.

Elle nécessite tout d'abord la création de fonctionnaires nouveaux et fait intervenir trop directement l'Etat dans le contrôle des sociétés. Ensuite, les garanties qu'un diplôme délivré par le Gouvernement, présente, resteront purement platoniques.

M. Chastanet, dans la proposition de loi citée, se rattache à une autre conception.

Inspiré par les exemples tirés de la pratique étrangère, il demande l'introduction en France du système britannique des comptables assermentés au moins pour les sociétés rentrant dans les catégories suivantes :

a°) Toute société ou entreprise ayant reçu ou sollicitant une subvention ou un privilège quelconque de l'Etat, des départements ou des communes;

b° Les sociétés concessionnaires des services publics

c° Les sociétés et entreprises faisant appel à l'épargne publique par voie d'émission, d'exposition, de mises en vente, d'introduction sur le marché en France, d'actions, d'obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient;

d° Les banques et sociétés acceptant des fonds en dépôt.

D'autre part, pour permettre aux commissaires aux comptes de remplir leurs fonctions, ils auront le droit d'examiner les livres à toute époque, non seulement pendant trois mois, avant l'Assemblée Générale.

M. Chastanet tire la plus grande partie des arguments en faveur de l'adoption de sa proposition de loi, des usages établis en Angleterre, en Allemagne etc...

Selon nous, la comparaison est factice.

En Angleterre, les grandes institutions de comptables parmi les membres desquelles, les sociétés choisissent leurs commissaires aux comptes, sont des associations « libres ».

En Allemagne, d'après l'art. 36 du code de travail, la profession de « Buecher-Revisor » est également libre. Si les Chambres de commerce nomment des experts-comptables, seulement les personnes qui ont été agréées par elles et ont prêté serment, c'est un usage tout simplement.

Alors, ce qui fait la force de ces organisations, et que l'on ne pourrait pas importer, c'est la tradition.

Or, M. Chastanet veut que ces associations libres soient agréées par le Ministère du Commerce, ce qui nous ramène à l'intervention directe dans la nomination des commissaires par l'Etat.

La réforme aurait pour conséquence d'imposer aux sociétés anonymes la contrainte de choisir les commissaires aux comptes parmi les experts-comptables reconnus, solution inacceptable.

La deuxième partie de la proposition Chastanet, concerne la réglementation des bilans.

Le nombre des personnes intéressées à connaître la situation réelle des sociétés, et particulièrement des banques est aujourd'hui énorme. Ce ne sont plus seulement les actionnaires et naturellement les déposants. Ce sont tous les gens dans les affaires, tous les capitalistes, tous les clients en contact avec elles, puis les parlementaires, les économistes etc...

Alors la législation du 24 Juillet 1867, apparait comme insuffisante.

L'art. 34 de cette loi dit en propres termes :

« Toute société anonyme doit dresser, chaque semestre un état de sa situation active et passive.

« Cet état est mis à la disposition des commissaires.

« Il est en outre établi chaque année, conformément à l'art. 9 du code de commerce, un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières et de toutes les dettes actives et passives de la société

« L'inventaire, le bilan et le compte des profits et

« pertes sont mis à la disposition des commissaires le 40^e
« jour au plus tard, avant l'Assemblée Générale.

« Ils sont présents à cette assemblée ».

La préoccupation du législateur est de fournir quelques renseignements aux actionnaires et d'éviter les abus des dividendes fictives.

Rien de la publicité en dehors du cas spécial de l'émission des titres. Cela est d'autant plus désavantageux que les banques profitent pour donner des renseignements tout à fait parcimonieux, elles ne renseignent pas la vérité ou bien elles induisent en erreur les intéressés.

Certains pays, ont estimé qu'il y avait lieu à intervention législative dans l'établissement des bilans. Quelques-uns ont adopté l'idée du bilan-type au moins pour un bon nombre d'entreprises, comme la Suisse pour les banques d'émission.

On reconnaît généralement que l'application du système de bilan-type pour toutes les catégories de société est irréalisable pour des considérations techniques. Le mode d'établissement d'un bilan d'une société de crédit ne pourrait être le même que celui d'une société de métallurgie, de constructions, d'électricité. Le mode d'évaluation et d'amortissement prescrit pour celle-là serait inapplicable à celle-ci.

Même réduite à la conception des bilans successifs d'une même société, dressés sur le modèle du premier, l'idée ne constitue pas à nos yeux une bonne solution. Elle est plus périlleuse qu'utile. Elle donnerait l'illusion trompeuse d'une fausse sécurité.

Les chiffres totalisés dans un bilan ont une signification relative. Tout dépend des procédés d'estimation de chaque poste, lesquels sont en fonction des circonstances changeantes. Au bout de quelques années, une société obligée à respecter pour toute sa durée, une présentation immuable, arrive à montrer une situation inexacte par la documentation factice du bilan-type, dressé sur le modèle fixé par la loi, voire même, sur le modèle du premier bilan de la société.

En ce qui concerne les banques, l'argumentation ci-dessus, n'a plus la même force, car les procédés d'estimation dans leur domaine est plus stable et la matière sur laquelle elle opère, plus homogène.

La deuxième partie de la proposition Chastanet, prévoit dans ce cadre restreint l'introduction du bilan-type.

Il voudrait que les banques et les sociétés acceptant des fonds, établissent leur bilan sur un modèle type, fixé par le Ministère des Finances.

Evidemment, si par l'introduction de bilan-type obligatoire, on arrive à informer les intéressés d'une façon plus sincère sur la situation des entreprises recevant des dépôts, il n'y a pas de raisons majeures pour s'opposer au vote de la proposition, d'autant plus que ces bilans s'ils ne sont pas établis dans un esprit de vérité et de franchise, trompent non seulement les actionnaires et l'Etat, mais la grande masse des déposants également, qui ne possèdent que la lecture du bilan et du rapport annuel pour se renseigner sur la situation de la société.

Les actionnaires ont, en droit sinon en fait, les commissaires aux comptes pour la protection de leurs intérêts

et l'Etat a à sa disposition une arme particulièrement efficace et énergique, d'une énergie quelquefois inquisitoriale : le fisc.

Comment sera établi le modèle, c'est une autre question.

Les experts-comptables et les juristes spécialisés ont posé des principes tendant à ce que les bilans répondent bien aux notions de clarté, d'exactitude et de sincérité. Il va sans dire que les bilans ne doivent pas contenir des détails et des renseignements qui dévoileraient les secrets de fabrication ou d'exploitation des entreprises.

C'est vrai qu'il reste toujours la possibilité de publier des bilans faux, mais il faut remarquer que le nombre de faux bilans est rare. Ce qui est fréquent c'est la présentation des bilans « parés », avec les postes savamment combinés, donc inexpressifs de la vraie situation, avec des chiffres majorés ou diminués suivant le but que se proposent de réaliser les administrateurs de la société.

Le fait d'augmenter le nombre des détails et leur disposition dans le bilan, selon les indications fournies par le bilan du Ministère des Finances, n'exigera pas un travail supplémentaire, car une comptabilité sérieuse doit permettre d'obtenir facilement toute documentation.

Et puis, dans l'état actuel de législation sur le mode de désignation de commissaires aux comptes, on sait que ceux-ci ne sont pas forcément des techniciens en matière de comptabilité. A l'aide des documents produits en temps utile et présentés sous une forme explicite, les commissaires même avec une clairvoyance réduite, auront moins de peine à se rendre compte de la valeur d'une affaire et d'être en mesure de rédiger un rapport net et précis.

La publication par les banques des bilans plus détaillés et sérieux ne portera atteinte à aucun intérêt respectable, à la condition toutefois que l'établissement du bilan-type soit réalisé dans les meilleures conditions possibles avec le concours d'un sérieux comité technique.

Nous repoussons comme pernicieuse la disposition de l'art. 7, proposition Daladier (1) tendant à instituer l'obligation pour les sociétés financières et « omnium » de publier la « composition complète » de leur portefeuille.

Elle mettrait à jour beaucoup d'opérations correctes, dont la réussite nécessite une grande discrétion et favoriserait les firmes étrangères non astreintes à cette obligation, au détriment des entreprises françaises.

La proposition de M. Chastanet est plus commode à réaliser.

Du moment qu'on procède par édicter des mesures de publicité préalables à l'émission des titres etc..., afin de protéger l'épargnant contre les entreprises véreuses, il n'y a pas de raison de lui enlever la perspective d'être protégé également durant la vie de l'entreprise par la publicité des bilans sérieux.

Il y a connexité logique entre les causes efficientes.

(1) Annexe parlementaire, numéro 862, 1928.

CHAPITRE IV

Le démarchage à domicile

Nous avons vu dans la première partie de notre ouvrage, que les banques s'occupant spécialement avec le placement des titres, n'étaient pas tellement nombreuses au commencement.

Les bénéfices que ces quelques unes retiraient d'une telle opération, incitèrent d'autres à s'y intéresser. A côté des banques, il ne manquait plus que les banquiers isolés pour compléter cette véritable industrie des placements.

Ils ne tardèrent pas à paraître avec une armée de « démarcheurs » à leur service.

Peu après, le nombre de ces individus, appelés démarcheurs, augmenta.

Ce sont des gens à la solde des banques, qui répandus sur tout le territoire du pays, invitent le public à acheter les titres qu'ils offrent. C'est une publicité parlée qui agit directement. C'est le moyen le plus sûr de convaincre de l'excellence d'une affaire.

Sans aucun doute, les épargnants désireux d'employer leurs économies en placements d'investissement, éprouvent une facilité plus grande de l'existence de ces personnes intrépides et aguerries, mais il n'est pas moins vrai que l'épargne se trouve plus exposée aux agissements des démarcheurs peu scrupuleux et aux sollicitations des placeurs douteux.

Les ravages particulièrement graves, provoqués par l'activité du démarcheur à domicile, ont été constatés à la suite des récents scandales qui mettent en évidence le danger auquel est exposée surtout la population rurale.

Il réside dans son caractère insidieusement amical.

Le démarcheur capte d'abord la confiance de son client et au fur et à mesure qu'il réussit, il lui suggère des placements que sa victime n'aurait jamais envisagés. Lui-même n'ayant généralement aucune formation financière, il ne peut pas se rendre compte de la valeur des titres qui lui sont confiés pour les vendre. Mais sa rémunération étant en rapport directe avec le nombre des titres qu'il place, il déploie toute une activité à convaincre le client, d'acheter. Le reste l'intéresse peu.

M. Gaston Jèze, dans un article sur la question, dit en propres termes : (1)

« Il suffira de constater que le démarchage à domicile a plus de dangers que d'avantages. Les démarcheurs s'adressent surtout aux gens de campagne, et dans les villes, aux petites gens ou à certaines classes de la population inexpérimentée. En tête à tête, le démarcheur à beau jeu, pour convaincre son interlocuteur, ignorant des affaires financières, de l'excellence d'une affaire, de son avenir magnifique. Pour convaincre il suffit de promettre; le démarcheur à domicile qui ne fait pas de promesses n'existe pas ».

Mais il reconnaît « qu'il serait excessif de dire que tous les démarcheurs sont des malhonnêtes gens ».

Des propositions de loi ont été déposées dernièrement sur le bureau de la Chambre des députés tendant à

(1) « Journal des Finances », du 4 Janvier 1928.

interdire le démarchage financier, notamment la proposition de M. Chabrun (1), et celle de MM. Pezet, Antier etc... (2).

Par démarchage, on entend « le colportage d'actions, d'obligations, de bons, de parts, de titres de tous ordres, au « domicile privé des particuliers, que la démarche ait été ou non suivie de ventes ».

Les opérations sur les titres de ce genre, seraient également interdites dans la proposition Pezet, même dans les lieux publics, cafés, hôtels, restaurants, débits de boissons etc... Les transactions financières ne pourraient avoir lieu que dans un local commercial réservé aux opérations bancaires.

Nous repoussons ces solutions comme trop radicales.

On invoque l'exemple de l'étranger, notamment de l'Allemagne, ou parmi les professions pratiquées sous la forme du commerce ambulant et qui sont interdites par la loi du 26 Juillet 1900, se trouve la profession de marchands ambulants qui achètent et offrent des valeurs d'Etat et autres titres, billets de loteries etc...

Mais l'Allemagne est le pays où l'intervention de l'Etat était aisément acceptée.

Et pour faire appel une fois de plus aux pratiques étrangères, on invoque la solution consacrée par le Parlement anglais qui marque une tendance vers l'interdiction du démarchage, sans tenir compte que le mode gestion et la répartition des fortunes sont très différents en Angleterre de celles qui existent en France.

(1) Annexe parlementaire numéro 898 du 8 Décembre 1928.

(2) Annexe parlementaire numéro 1.018 du 29 Décembre 1928.

Supprimer le démarchage en France où les connaissances financières de la classe moyenne sont très restreintes, où les opérations ne sont réglées par virements ou par chèques que très rarement, c'est d'abord porter une atteinte directe à la liberté des placements et ensuite nuire à ceux-ci, car il paraît indéniable que sans le démarchage les émissions intéressantes, les entreprises dont la prospérité est étroitement liée à l'essor économique du pays, ne connaîtront plus leur succès caractéristique.

En effet, le français moyen qui ne trouve pas un placement immédiat pour son épargne, préfère garder improductives les espèces chez lui, au lieu de les porter à la banque.

Il est exagéré d'affirmer que dans tout krack, la principale cause du mal, est le démarchage. M. G. Jèze lui-même reconnaît qu'il y a des démarcheurs honnêtes et consciencieux. Mais on a l'habitude de l'oublier et de ne regarder que les victimes faites par des banquiers peu scrupuleux, négligeant de penser aux services indispensables que des démarcheurs honorables rendent aux entreprises bancaires sérieuses et par là au pays tout entier.

Notre avis sur les propositions de loi qui tendent à l'interdiction du démarchage financier en France est donc, qu'elles sont nuisibles à l'utilisation effective de la petite épargne, par conséquent inacceptables.

Au contraire, le projet de loi de M. Chéron (1) qui a pour objet la « réglementation » du démarchage d'un côté et la limitation des catégories des valeurs qui peuvent être placées dans le public par ce moyen, de l'autre, mérite d'être étudié de plus près.

(1) Annexe parlementaire numéro 1.125 du 22 Janvier 1929.

Les idées directrices du projet sont les suivantes :

1° D'entourer de certaines garanties l'exercice de la profession de démarcheur;

2° D'interdire le placement par voie de démarchage aux banques qui ne paraissent pas offrir des garanties suffisantes.

D'abord l'exercice de la profession.

Le démarcheur est soumis aux mêmes conditions de capacité que le banquier dans le projet de loi adopté par la Chambre des députés (1).

Il est tenu de justifier de la possession d'une carte établie par le banquier qui l'emploie. Il doit tenir un répertoire où il inscrit au jour le jour toutes les opérations qu'il effectue et dont les officiers de police judiciaire et les agents de l'enregistrement peuvent à tout moment exiger la présentation.

Le banquier qui emploie des démarcheurs, est tenu à son tour de justifier de l'exercice ininterrompu de sa profession pendant deux années depuis son inscription au registre de commerce. Il est en outre présumé responsable civilement de tous les actes de ses démarcheurs, sauf à faire la preuve qu'il n'a pu empêcher ces actes.

Enfin sont interdites les opérations de démarchage.

a) Pour les titres émis par les sociétés, n'ayant pas déjà publié deux bilans annuels;

b) Pour les parts bénéficiaires ou de fondateur;

(1) Voir le chapitre suivant.

c) Des actions non entièrement libérées des sociétés n'ayant pas au moins cinq ans d'existence (l'art. 2).

On voit qu'en principe le démarchage est permis, mais l'exercice de la profession et les titres susceptibles d'être placés sous cette forme, font l'objet d'un bon nombre de restrictions, qui limitent sensiblement le domaine d'application.

C'est un corollaire du projet de loi tendant à interdire l'exercice de la profession de banquier aux individus frappés de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités dont nous nous occuperons plus tard.

La voie dans laquelle s'est engagée le gouvernement paraît conforme aux principes. Il s'agit de réglementer les offres verbales des valeurs mobilières faites soit au domicile particulier, soit dans les lieux publics, par les représentants des banques et établissements de crédit, pour assurer aux épargnants des garanties de sécurité aussi larges que possible, sans interdire une profession comme le voudraient MM. Pezet et Chabrun.

Sans supprimer le démarchage, il est mieux d'assurer aux capitalistes une protection par la réglementation de la profession, d'autant plus dangereuse qu'elle reste occulte.

Pour cela, il faut obliger les démarcheurs à travailler au grand jour. C'est ce que le projet Chéron essaie de réaliser et de ce point de vue il a reçu l'approbation presque unanime.

Seulement quant aux moyens préconisés pour y arriver on peut faire quelques observations.

Limiter l'interdiction à certains titres, semble faire œuvre vaine. En effet, le démarcheur peu scrupuleux,

aura toujours suffisamment d'adresse de mêler aux valeurs douteuses, des titres sérieux et dans ce cas la preuve du délit deviendrait extrêmement difficile et la prohibition pratiquement sans effet.

De même, soumettre les démarcheurs aux conditions de capacité établies par le projet pour l'exercice de la profession de banquier, c'est compter trop sur l'effet d'une telle mesure. Une personne dont le passé est exempt de toutes condamnations a pour elle une forte présomption d'honorabilité et d'intégrité morale, sans que cela lui donne un certificat qui excluerait les défaillances éventuelles.

Les dispositions qui méritent une attention spéciale, sont celles concernant l'assujettissement à la tenue d'un répertoire, sur lequel les démarcheurs devraient inscrire au jour le jour toutes les opérations de placement effectuées par eux (art. 7). Elles écarteraient, le cas échéant, les indésirables de la profession de démarcheur, permettraient à l'Administration d'être au courant de toutes leurs opérations et donneraient au Parquet la possibilité d'agir en temps utile.

Le répertoire, en effet, doit être déposé chaque semestre au commissariat de police du siège de la banque qui l'envoie à la section financière du Parquet. La section financière du Parquet, qui rend tous les jours des services inappréciables d'après l'avis même des socialistes pourra donc prévenir ou atténuer sensiblement les abus. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que le Ministre des Finances a déclaré qu'il demandera l'ouverture des crédits nécessaires à mieux outiller soit en personnel, soit en moyens matériels la section financière du Parquet. On peut espérer que cet ensemble de mesures sera réalisé et ainsi on donnera satisfaction à ceux qui exigent le contrô-

le effectif du Parquet sur les opérations intéressant l'épargne sans toucher à aucun intérêt respectable. A la rigueur on pourrait peut-être même ramener d'un semestre à un trimestre, le dépôt, au commissariat, du répertoire. Il est vrai, qu'il doit être représenté à toute réquisition des officiers de police judiciaire et des agents de l'enregistrement, mais cette solution risque de rester purement platonique. Le métier de démarcheur est par définition, celui d'un homme presque quotidiennement en route et alors il a des chances qu'il ne soit pas souvent en présence des officiers de police judiciaire et des agents chargés d'exiger la présentation du répertoire, et même dans ce cas, les fonctionnaires s'ils possèdent le dévouement, ils n'ont pas toujours l'indispensable compétence financière.

La commission de protection de l'épargne s'est prononcée pour la création d'une section financière à la Sûreté Générale. Nous ne trouvons pas heureuse une pareille conclusion. Cela signifie qu'il faut accorder directement à la police administrative et à la sûreté, le rôle de contrôle des opérations financières, ce qui jette une sorte de méfiance et de discrédit sur l'industrie bancaire en général.

Tout de même, notre avis est, que la meilleure solution doit être cherchée dans la réglementation du démarchage et nullement dans sa suppression.

Le contrôle de l'activité des démarcheurs est bien venu, ne serait-ce que pour faciliter les poursuites éventuelles.

CHAPITRE V

La réglementation de la profession de Banquier

La législation française ne comporte jusqu'à présent aucune disposition exigeant la moindre garantie morale de la part de ceux qui sollicitent, reçoivent et gèrent les capitaux d'autrui. Le commerce de banque peut être exercé par celui qui veut, l'autorité publique n'intervenant d'aucune façon pour interdire l'exercice. Les juges ne peuvent refuser l'inscription du registre de commerce pour des motifs autres que des motifs de forme.

Les formes nouvelles de l'exploitation abusive et scandaleuse des épargnants, incitent de plus en plus les partisans de l'assainissement de la profession, de prendre l'initiative de la réglementation. Il est toujours vrai, que l'application des lois anciennes est trop générale dans un milieu en perpétuel mouvement, finit par avoir de sérieux inconvénients : hésitation, jurisprudence contradictoire (1).

Pour toutes ces raisons, certains esprits ont conclu à la nécessité d'une législation spéciale.

Les mesures conçues en vue d'empêcher les gens malhonnêtes de créer des banques et d'empêcher les condamnés de continuer leurs escroqueries, revêtent en dernière analyse le caractère de loi de police.

(1) A. Sayous; La réglementation des banques en France.

Les tentatives faites jusqu'à présent dans cette direction se ressemblent par la méthode employée : l'Etat devrait poser les principes, afin d'empêcher autant que possible l'accessibilité à la profession de banquier à tous ceux, dont les infractions antérieurement commises leur donnent un certificat mauvais d'honorabilité.

Le député socialiste, M. Chastanet, par sa proposition de loi déposée en 1926, essayait de créer un cadre.

D'après l'art. 3, la profession de banquier serait interdite aux étrangers, aux mineurs de 25 ans et à ceux qui ne jouiraient pas de leurs droits civils et politiques.

Quoique conçue dans un esprit prudent, on n'arrivera pas à la faire voter par le Parlement.

Le 3 Juillet 1928, M. Chastanet et M. Antériou, déposent une nouvelle proposition de loi, tendant à interdire à toute personne qui a subi une ou plusieurs condamnations infamantes, de s'occuper des affaires de banque et de Bourse (1). L'art. 2 prévoit contre les entreprises occupant des personnes condamnées de droits communs, la fermeture et des peines d'emprisonnement. Les mêmes sanctions sont édictées contre les publications s'intéressant aux questions de banque et de Bourse. La preuve du manque des condamnations est faite à l'aide du casier judiciaire vierge.

La commission de législation civile et criminelle de la Chambre des députés, présidée par M. André Hesse, et chargée d'examiner cette proposition n'a pas cru né-

(1) Annexe parlementaire, numéro 440 (1.928).

cessaire de la retenir pour les motifs indiqués dans le rapport de M. Bonnevey : (1)

a) Les peines infamantes (art. 8 du code pénal), c'est-à-dire le bannissement et la dégradation civique sont très rarement prononcés, ainsi que la protection de l'épargne seraient illusoires.

b) L'expression « des affaires de banque ou de Bourse » est imprécise. On ne sait pas s'il s'agit des opérations faites à titre professionnel ou bien à titre personnel et si, dans les opérations de Bourse il faut englober celles de la Bourse des valeurs seulement ou bien celles de la Bourse du commerce, en plus.

c) Il est excessif de punir de fermeture définitive un établissement bancaire, parce qu'il aurait employé une personne condamnée pour un délit quelconque de 16 francs d'amende.

Le même commission saisie d'un projet de loi du Gouvernement, l'a pris immédiatement pour base de discussion et a présenté un rapport détaillé devant le Parlement. Le projet fut mis à l'ordre du jour de la Chambre et après modifications apportées pendant la discussion, fut adopté le 13 Juin par 580 voix. Il porte le titre : projet de loi portant l'interdiction de l'exercice de la profession de banquier aux individus frappés de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités.

Sauf les modifications que le projet pourrait subir au Sénat, nous constatons que le législateur s'est gardé de faire voter des mesures vexatoires et sévères qui pourraient compromettre l'économie nationale si intimement liée à l'organisme bancaire.

(1) Annexe parlementaire, numéro 1.321 du 22 Février 1929.

L'objet de la loi est bien déterminé dans les 5 premiers articles, précis et limités au problème strictement.

Il est établi une nouvelle incapacité légale, d'exercer une profession commerciale, analogue à celle édictée pour les débitants de boissons. La nature de l'interdiction est nettement précisée par M. Bonnevey, le rapporteur du projet.

Ce n'est pas une peine comme celle prononcée aux termes de la loi du 30 Novembre 1892, article 25, contre les médecins, sage-femmes, dentistes etc..., mais une incapacité légale.

Quels sont les incapables et quelle est la portée de l'incapacité ?

L'article premier, interdit l'exercice de la profession de banquier, soit à titre individuel, soit à titre de coparticipant à la gestion, direction et administration d'une société bancaire, à trois catégories de personnes :

1° A tous les condamnés pour crime de droit commun. Par conséquent, les condamnations pour un crime politique n'entraînant pas l'incapacité.

2° Aux individus condamnés pour un certain nombre de délits, limitativement énumérés.

3° Aux faillis non réhabilités.

L'expression « opération de banque » est très générale. Elle comprend l'escompte, les prêts sur titres, les prêts sur warrants, l'ouverture des comptes courants, le placement des titres, la réception des dépôts, le paiement des coupons, en un mot, toutes les opérations de banque, de change, de courtage, d'émission et de placement des

valeurs mobilières. Il est certain d'autre part, qu'elle renferme dans son contenu, les opérations de coulisier assimilé par la doctrine et la jurisprudence au banquier. Pour éviter toute contradiction ou variation dans l'interprétation du texte qui prévoit le courtage, on a visé explicitement « les opérations de Bourse sur valeurs mobilières ». En effet, le texte est de droit pénal, donc les peines et les déchéances sont interprétées strictement. Si on n'avait pas rédigé les textes comme on l'a fait, les individus qui ne sont pas à titre professionnel, ni banquiers, ni boursiers, mais qui vendent tout de même à domicile des valeurs mobilières à des particuliers, resteraient non atteints par les sanctions de la loi. Le législateur a fait de son mieux pour boucher toutes les fissures.

Quant aux sanctions prévues par l'art. 3, il est à remarquer qu'elles sont indépendantes de celles qui auraient été encourues pour les infractions commises au cours de l'exercice illicite de la profession, par un banquier.

La question d'une importance capitale est l'organisation du contrôle. Pour s'assurer que les prescriptions légales recevront leur application, le législateur a fait appel à la loi commerciale du 18 Mars 1919 et au casier judiciaire. Aux termes de la loi ci-dessus, tous les commerçants doivent, dans le mois de l'ouverture ou de l'acquisition d'un fond de commerce, faire une déclaration au Tribunal de Commerce contenant certaines mentions (noms des commerçants ou des associés, s'il s'agit d'une société, objet du commerce etc...).

Désormais, lorsqu'il y a lieu d'une déclaration pour le commerce de banque, le greffier doit la notifier au Procureur de la République, afin que celui-ci puisse connaître le nom du futur candidat banquier et requérir le casier judiciaire. Le mécanisme est simple et séduisant.

Si le casier judiciaire révèle les incapacités prévues par le projet, les magistrats seront en mesure d'exercer sans délai les poursuites nécessaires.

Dans son ensemble, et sous la restriction qu'elle ne subisse pas de modifications au Sénat qui lui changerait l'esprit, la loi se présente parfaitement compatible avec le respect que l'on doit aux opérations honnêtes. Ceux qui n'ont rien à se reprocher sur leur passé, pourront très facilement faire la preuve de leur honorabilité pour devenir banquier. De ce chef, tout le monde est unanime à reconnaître que le législateur a fait preuve de beaucoup de tact et d'adresse. Il est incontestable que ce projet apporte un commencement d'action en faveur de la morale financière.

Evidemment, les socialistes n'ont pas perdu l'occasion de manifester leur mécontentement à propos de « l'insuffisance des mesures édictées » et ont promis de faire tout leur possible afin d'aboutir à la création d'un corps d'inspecteurs, chargé de surveiller et de contrôler les banques.

Ils recherchent les arguments qui leur semblent les plus irréfutables en faveur d'une répression sévère du capitalisme, en général. Il suffit de renvoyer le lecteur à la proposition de loi de MM. Vincent Auriol et Jules Moche dont l'exposé des motifs réclame « de profondes transformations économiques » pour l'assainissement des transactions, pour qu'il voit lui-même à quoi on veut aboutir : à la suppression ou du moins à une réglementation sévère de certaines opérations, sans tenir compte de leur utilité et des troubles que des mesures pareilles entraînent.

La majorité des opérations de banque, (des transactions financières sont aléatoires par définition et en les

soumettant à un contrôle rigoureux, on risque de leur enlever leur raison d'être.

Si on demande à protéger l'épargne, il ne faut pas oublier qu'à sa base réside un facteur important « la confiance » et qu'une réglementation sévère est plutôt de nature à jeter le discrédit sur ceux qui font appel à cette épargne, que de maintenir la confiance. On aboutit donc à une contre partie économiquement désavantageuse.

Certainement, il ne faut pas trop exagérer les résultats satisfaisants, que M. le Rapporteur escomptait lors de la discussion à la Chambre, du projet analysé plus haut

On introduit une nouvelle incapacité légale, on réglemente en quelque sorte peut-être la profession de banquier, mais cela ne veut pas dire que les épargnants sont à l'abri de tout danger.

L'attention publique est déjà quelque peu attirée sur les gens qui ont été condamnés et qui sont ainsi moins dangereux que certains autres personnages dont le casier judiciaire est vierge, et auxquels la profession de banquier reste ouverte sans restrictions. Ici se pose la question d'une nécessité d'éducation pour le public.

CONCLUSION

Après avoir envisagé brièvement le problème sous les aspects sous lesquels il est apparu en France dernièrement, nous pouvons maintenant fixer quelques points de vue qui découlent de ceux que nous avons exposés.

Nous reconnaissons franchement d'avoir laissé de côté un tas de suggestions faites en matière de législation bancaire, notamment le régime des banques et des valeurs mobilières étrangères qui, pourtant, présentent une connexité technique incontestable avec notre sujet. Si nous l'avons fait c'est que nous avons insisté surtout sur les tentatives qui ont été ébauchées dernièrement, relatives à la protection de l'épargne et qui sont de nature à modifier sensiblement la législation antérieure. La loi du 31 Juillet 1929, comporte une disposition suivant laquelle les valeurs mobilières étrangères peuvent sans être soumises au régime de l'abonnement, être cotées, négociées, exposées en vente, émises, mises en souscriptions, introduites sur le marché ou faire l'objet d'un service financier. Mais quant à ces diverses opérations pour le compte d'Etats, villes corporations ou sociétés étrangères, elles demeurent soumises aux prescriptions de la loi du 31 Décembre 1916, modifiée par celle de Décembre 1920, donc interdites sauf dérogation spéciale accordée par le Ministre des Finances. Par conséquent, cette législation n'a pas été l'objet de modifications importantes.

Puis nous ne nous sommes pas occupés des disposi-

tions concernant certaines catégories de banques pour des raisons indiquées dans l'introduction.

Après avoir procédé par élimination, pour fixer le cadre de notre étude, nous nous sommes trouvés devant la question suivante :

Doit-on réglementer le commerce de banque ?

On ne peut pas donner une réponse précise et catégorique. En cas d'affirmative, il faut se demander comment doit-on procéder à cette réglementation ? Et c'est là le nœud de la question.

Avant la guerre, on arguait la réglementation à cause du rôle antipatriotique des banques dans l'emploi des capitaux des déposants. On s'est occupé sérieusement de la défense de l'épargne populaire, en évitant à porter atteinte à la liberté de circulation du capital, mais en voulant mettre en garde le public contre les mauvais titres.

La tentative de 1907 ayant en partie échouée, on a pensé que la lumière projetée sur les émissions était trop faible.

Le développement de la notice, la réglementation des prospectus mis au jour complètement ont paru nécessaires en 1912. Un courant d'idées s'est formé, attribuant les causes des malheurs arrivés à l'épargne, aux émetteurs. Il a impressionné les Gouvernements qui ont présenté des projets établissant une responsabilité accentuée des émetteurs.

Pendant la guerre et après la paix, les banques ont été amenées à prêter un concours exceptionnel à l'Etat pour l'aider dans ses placements, dans le renouvellement des bons de Trésor et de la Défense nationale, pour le sup-

pléer dans son rôle de trésorerie. Cette situation a pu inciter certains esprits à organiser un contrôle du même genre que celui des entreprises privées travaillant pour l'Etat

A l'heure actuelle, le problème vient en discussion à la suite de quelques chutes de maisons de banque qui ont occasionné des pertes appréciables aux épargnants, déjà assez éprouvés par les conséquences de la guerre. Et comme il arrive dans de pareilles circonstances, on cherche les coupables qui ont été identifiés sur le champ par les interventionnistes. Ce sont d'abord, les Gouvernements et ensuite les établissements de crédit (les socialistes disent, le régime capitaliste tout entier).

Quant aux Gouvernements loin de les mettre en dehors des discussions, nous avons vu qu'ils ont montré toute leur sollicitude. Paul Leroy-Beaulieu disait que la France jouit sous la troisième République des gouvernements composés des législateurs impressionnistes, qui proposent les lois sous l'empire d'une suggestion soudaine, en quelque sorte irrésistible. Pourtant, les pessimistes disent que ce n'est pas assez. Les Gouvernements, répondent qu'ils ne peuvent pas faire mieux.

Les arguments des défenseurs des banques se réduisent en dernière analyse à ceci :

1°) Les banques françaises ont tenu hautement leur rôle patriotique avant la guerre, pendant et après la paix. Elles sont allées chercher l'argent jusqu'au fond des campagnes, par une exploitation intensive qui a fait de la France le « banquier du monde » et ont prêté leurs guichets aux souscriptions des emprunts nationaux;

2°) Une réglementation sévère porterait une grave atteinte aux principes de la liberté du commerce et de

l'industrie, principes qui ont toujours été respectés en France et qui sont la condition sine qua non de sa prospérité;

3°) Le contrôle de l'Etat dans le domaine privé d'une entreprise et la publicité que l'on veut donner aux opérations intérieures des banques, ferait souffrir le secret professionnel;

4°) La réglementation aboutirait presque fatalement à une transformation des banques en une sorte de service public, ceci au grand détriment de la vie économique du pays, le rôle de l'Etat ne devant pas le conduire à s'occuper de telles opérations qui sont strictement du domaine privé et où l'initiative des individus doit être le principe directeur.

Toutes ces raisons d'inégale valeur d'un côté ou de l'autre font ressortir en les jugeant objectivement, que rien dans l'organisation bancaire française ne paraît justifier une immixtion directe de l'Etat par un contrôle et une réglementation excessive, dont l'application serait irréalisable, antiéconomique et vexatoire pour les intérêts respectables des banquiers et pour les principes en vigueur.

Quelles suspicions lourdes n'a-t-on pas fait peser sur les banques et de quelles accusations injustes n'a-t-on pas essayé de les accabler, au milieu des circonstances où, jouant un rôle particulièrement délicat, elles ont réussi grâce à leur habileté à obtenir la maîtrise des changes. Les relations internationales des grandes banques françaises ont constitué certainement le principal facteur du relèvement de la monnaie. Leur influence n'a pas seulement servi à la sauvegarde du crédit national, mais également au développement des affaires. Le reproche que l'on

fait aux établissements de crédit à cause de la sélection trop sévère des affaires, n'est pas fondé. Les scandales financiers de ces derniers temps leur donnent raison de procéder de la sorte.

Certes, l'initiative est toujours une chose nécessaire mais elle reste dangereuse si elle est prise à la légère. Si les épargnants comprenaient mieux cette vérité, ils éviteraient bien des imprudences qui leur coûtent fort cher.

Enfin, il ne faut pas dissimuler les objections que soulève une intervention maladroite de l'Etat.

Sérier d'abord les questions est une condition nécessaire et une mesure de prudence, contre les erreurs éventuelles.

Les questions plus particulièrement à l'ordre du jour sont d'une part : l'exigence de certaines conditions pour former des banques et la réglementation du démarchage à domicile, afin de pouvoir éliminer les gens véreux; d'autre part quelques retouches à la législation commerciale en ce qui concerne la publicité des émissions et des bilans.. Nous avons déjà dit ce que nous pensons des tentatives faites dans ce sens. Nous rappelons qu'il est nécessaire de consulter les intéressés et de faire appel à un sérieux comité technique avant de prendre une décision en matière de réglementation.

Il nous reste à ajouter quelques mots, après avoir vu quelle est la situation des deux « coupables » du malheur de l'épargne, sur une cause, qui quoique souvent mise en évidence, n'a pas été suffisamment réalisée au point de vue pratique. D'abord, il reste un point acquis que la lutte contre les individus peu scrupuleux mérite d'être encouragée, mais que pour châtier les quelques coupables

qui ont pu surprendre la confiance des personnes trop crédules et dont les banquiers eux-mêmes souhaitent la disparition, il ne faut pas soumettre toute l'organisation bancaire à une législation rigide qui ira à l'encontre des intérêts économiques. Le renforcement des moyens d'action en justice contre les escrocs a le complet assentiment de tout le monde.

Il est à remarquer, que dans presque toutes les dernière propositions de loi tendant à la réglementation et au contrôle des banques, un des premiers arguments pour justifier un système de protection de l'épargne est : l'ignorance des masses des épargnants qui les met à la merci des banquiers marrons.

Il est vrai que l'on généralise trop souvent et que sur des cas particuliers on veut à tort juger de l'ensemble. Pourtant, il est incontestable, que la majorité des épargnants manque depuis la guerre de cette éducation sage, prévoyante, mesurée, conforme au tempérament du peuple français. La spéculation, le désir de faire vite fortune conséquences directes des circonstances qui ont été déterminées à leur tour par les troubles monétaires de la guerre, ont éloigné les épargnants de la pratique prudente d'employer leurs économies en valeurs à revenus fixes, pour se risquer dans des entreprises douteuses, d'accepter des titres dont la valeur est inexistante.

Les remèdes à cette situation déplorable ont été ébauchés par M. Chéron dans son discours lors des interpellations du 7 Juin 1929 à la Chambre. Ils consistent dans l'éducation des épargnants faite dans la famille, à l'école, au régiment, dans les sociétés de secours mutuels et dans la préparation du possesseur des capitaux à la fonction sociale qu'il est appelé à remplir.

En effet, il est un bon nombre de gens, qui achètent des titres et qui ne savent pas faire la distinction entre une action et une obligation, qui ignorent dans quelle partie du monde se trouvent les entreprises dont ils sont actionnaires, ne savent pas mieux à quelle nature de production elles se livrent. , ,

Il est nécessaire d'ouvrir les yeux des petits capitalistes sur l'usage des richesses dans un intérêt général, au moyen d'une meilleure organisation du Crédit et à l'aide d'une propagande intensive en faveur des Caisses d'épargne, des Caisses nationales de retraites pour la vieillesse, institutions qui ont déjà rendu de grands services à ceux qui ont utilisé les diverses combinaisons qu'elles réservent à l'épargne. ,,

Il serait imprudent de compliquer les mesures de défense de l'épargne, par des dispositions attentatoires à la liberté des affaires, car elles sont plus nuisibles qu'utiles. Leur résultat risque de toucher deux extrêmes : endormir la vigilance des capitalistes et nuire à la confiance des possesseurs des capitaux.

Au surplus, les lois maladroites brident les honnêtes gens sans gêner les autres.

Si on cite des pays avec une réglementation des banques, avancée, on peu citer également d'autres où il n'existe aucune formalité exigée par la loi, ni pour l'exercice de la profession de banquier, ni aucun contrôle par l'Etat sur les opérations des banques et sur l'emploi des dépôts. ,

Sans faire appel à l'étranger, la France trouve chez elle tous les éléments pour résoudre la question dans des

conditions propres à elle. Elle dispose d'hommes expérimentés, d'une tradition unanimement reconnue, des forces de travail insoupçonnées et surtout de la volonté de garder le rang de grande puissance financière, pour ne pas se risquer à les compromettre par des réformes dont la contre-partie est incertaine. ,

APPENDICE

**Projet de loi portant interdiction de l'exercice
de la profession de Banquier aux individus frappés
de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités**

Art. premier. « Toute condamnation pour crime de droit commun, pour vol, pour abus de confiance, pour escroquerie ou pour délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission de mauvaise foi de chèques sans provision, pour atteinte au crédit de l'Etat, pour recel des choses obtenues à l'aide de ces infractions, emporte de plein droit interdiction du droit de faire, à titre professionnel, des opérations de banque, des opérations de placement ou de bourse sur valeurs mobilières, et de diriger, administrer, gérer, à un titre quelconque, une société ou une agence de société, ayant ces opérations pour objet, ou encore de signer pour elles ».

« Toute condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus entraînera la même incapacité ».

« La même interdiction est encourue par les faillis non réhabilités ».

(1) Adopté dans la séance du 13 Juin 1929 par 580 voix.

Art. 2. « En cas de condamnation prononcée par une juridiction étrangère et passée en force de chose jugée pour une infraction constituant, d'après la loi française, un des crimes ou des délits spécifiés à l'article précédent, le tribunal correctionnel du domicile de l'individu, dont il s'agit, déclare, à la requête du Ministère Public, après vérification de la régularité et de la légalité de la condamnation, l'intéressé dûment appelé en la Chambre du Conseil, qu'il y a lieu à l'application de la susdite interdiction ».

« Elle s'applique aux faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée par une juridiction étrangère quand le jugement déclaratif a été déclaré exécutoire en France. la demande « d'exequatur » peut être à cette fin seulement formée devant le tribunal civil du domicile du failli par le Ministère public ».

Art. 3. « Quiconque contrevient à l'interdiction prononcée par les deux articles précédents sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et d'une amende de 1.000 francs au moins et 10.000 francs au plus, ou de l'une de ces deux peines seulement »

Art. 4. « Quiconque aura été condamné par application des dispositions de la présente loi ne pourra être employé à quelque titre que ce soit dans l'établissement qu'il exploitait, ou par la société qu'il dirigeait, administrait ou gérait ou dont il avait la signature.

« En cas d'infraction à cette interdiction, le délinquant et son employeur seront punis des peines portées au paragraphe premier de l'article 3 ci-dessus, et le tribunal pourra ordonner la fermeture de l'établissement ».

Art. 5. « Le greffier du tribunal de commerce auquel est fait, en vertu de la loi du 18 Mars 1919, une déclaration tendant à l'immatriculation dans le registre du commerce d'une personne ou d'une société se proposant de faire des opérations de banques, doit, dans le délai de huit jours, transmettre au Procureur de la République une copie sur papier libre de cette déclaration ».

« Le Procureur de la République requerra immédiatement le casier judiciaire ou toutes pièces équivalentes des personnes françaises ou étrangères visées par la présente loi ».

« Toute déclaration comportant modification de l'immatriculation sera transmise dans les mêmes conditions ».

« L'émolument du greffier pour la copie des déclarations transmises au Procureur de la République sera fixé par décret rendu sur la proposition des Ministres de la Justice et du Commerce ».

Art. 6. - « La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. En cas de condamnation prononcée par les tribunaux d'Alsace et de Lorraine, antérieurement à l'introduction de la législation pénale française ou par application d'une loi locale maintenue en vigueur, l'interdiction visée par l'article premier sera prononcée dans les conditions prévues par le paragraphe 1^{er} de l'article 2.

« La même interdiction pourra être prononcée à l'égard des faillis commerçants ou non commerçants,

dont la faillite aura été déclarée sous l'empire de la loi locale ».

« La présente loi est applicable également à l'Algérie et aux Colonies ».

Vu : Le Président,
William OUALID.

Vu : Le Doyen,
A. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

AFTALION : Monnaie et industrie.

ALHEING : Organisation bancaire, Dunod 1928.

ALIX (Edgar) : La banque et l'industrie, revue d'économie politique, 1925, page 961.

BARAZETTI (P.) : Le régime des banques étrangères dans les principales législations, extrait des annales de droit commercial, 1922.

BESSON : De l'influence des banques sur l'organisation industrielle thèse Paris 1927.

BLETTERIE (H. de) : La réglementation des dépôts en banques thèse Paris 1913.

BONAFOUS (Al.) : Les grandes banques d'affaire en Roumanie. Revue d'Ec. politique, 1922, page 323.

BROCK (Tramp) : La législation norvégienne de banque. Annales de droit commercial 1926, page 15.

BUREAU (A.) : La crise bancaire, 1921-1923, thèse Paris 1923.

BURKHARDT : La grammaire de la banque, Flammarion 1922.

CAHEN (Raymond) : La responsabilité des émetteurs de titres, thèse Paris 1919.

CHASTANET (J.L.) : La République des banquiers, Paris 1929.

COLIN (Maurice) : Des mesures à prendre pour défendre l'épargne, Paris 1911.

COURTOIS : Histoire des banques en France.

DEMAN : Les dépôts dans les établissements de crédit, thèse Paris 1912.

DIVISIA (F.) : L'épargne et la richesse collective.

DOMERGUE (J.) : La question des sociétés de crédit, Réforme économique, Bar-le-Duc, 1909.

DUFURCQ (Lugelouse) : Banques étrangères en France, thèse Paris 1922.

EVESQUE : Au secours de l'épargne française. Pour la défense de notre avoir à l'étranger.

FOURNIER DE FLAIN : Des réformes dans la législation des banques.

GAUS (H.) : La réforme bancaire. Revue politique et parlementaire 1912, page 460.

GOLLAZ : Propositions de loi sur la réglementation et le contrôle des banques. Thèse Paris 1927.

HORN (I.) : La liberté des banques (d'émission).

HUART (Albin) : L'organisation du crédit en France, Paris 1912.

LESCURE (Jean) : La réforme du système bancaire aux Etats-Unis, Revue d'Ec. politique, 1915, page 59.
Contributions à la théorie des banques, revue politique et parlementaire 1921, page 420.

LEFRANC : La liberté du commerce et les établissements de crédit, Paris 1910.

LYSIS : Contre l'oligarchie financière, Paris 1909.

MANCHEZ (G.) : Sociétés de dépôts, Paris 1918.

MARSHAL (Fr.) : Encyclopédie de banque et de Bourse.

MEUS : La défense de l'épargne, thèse Paris 1913.

NORMAND (Gilles) : Sociétés de crédit et banques à succursales en France.

OUALID (W.) : Conférence sur les banques.

PAVES : Recherches de quelques principes directeurs des banques, thèse Paris 1924.

PLATON (Georges) : Banquiers dans la législation de Justinien, Revue historique du droit français et étranger, 1909.

ROBERT-MILLES (S.) : La grammaire de la Bourse, Flammarion 1928.

ROSSILLON (Pierre) : La sauvegarde de l'épargne, thèse Paris 1928.

SAYOUS (André) : De la réglementation des banques, Bruxelles 1925
Les banques de dépôt, les banques de crédit et les sociétés financières.

Les sociétés anonymes par actions, essai de méthodes historiques. Extrait de Revue d'Ec. politique 1902.

VALERY (Jean) La réglementation et le contrôle des banques, Paris 1925.

ZEELAND (Van) : Les Etats-Unis banquiers du monde. Bruxelles 1926

OUVRAGES SPÉCIAUX

COURCELLES-SENEUIL (J.G.) : Les opérations de banque. *Traité* théorique et pratique, 12^e édition, 1922.

GERMAIN-MARTIN : Cours fait à la Faculté de Droit de Paris, 1926-1927, 1927-1928.

GIDE (Charles) : Cours d'économie politique fait au Collège de France, 9^e édition.

LEJEUNE et TERREL : *Traité des opérations commerciales de banque*, 5^e édition, Paris 1926.

~::~ REVUES ~::~

L'économiste européen.

L'économiste français.

La revue du droit bancaire.

La revue économique internationale.

La revue d'économie politique.

La revue hebdomadaire.

La revue politique et parlementaire.

Annales du droit commercial.

Journal des finances.

Journal officiel (Débats parlementaires in extenso).

Etat des travaux législatifs.

La revue « Banque ».

TABLE DES MATIÈRES

LA REGLEMENTATION DU COMMERCE DE BANQUE ET LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

1° AVANT-PROPOS	5
-----------------------	---

2° PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I. — Du commerce de banque	9
CHAPITRE II. — De l'épargne et de son emploi	27
CHAPITRE III. — De la réglementation	33
CHAPITRE IV. — Méthodes de réglementation	47
A) L'autorisation préalable.	
B) Le capital des banques et la liquidité.	
C) La capacité des dirigeants des établissements de crédit.	
D) La réglementation des dépôts.	

3° DEUXIEME PARTIE

LES DERNIERES PROPOSITIONS DE LOI TENDANT A LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

CHAPITRE I. — Généralités. Le point de vue du Gou- vernement. La manière socialiste	69
--	----

CHAPITRE II. — La publicité des émissions des valeurs mobilières et des sociétés commerciales	86
CHAPITRE III. — La réforme des commissaires aux comptes dans les sociétés anonymes et la réglementation des bilans	96
CHAPITRE IV. — Le démarchage à domicile	104
CHAPITRE V. — La réglementation de la profession de banquier	112
4° CONCLUSION	119
APPENDICE	127
BIBLIOGRAPHIE	131
TABLE DES MATIERES	135

